



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Quels indicateurs pour mesurer les (in)soutenabilités ?

Livret interactif



Sommaire

Introduction	3
1. Les indicateurs de soutenabilité : d'où viennent-ils ? que sont-ils ?	5
2. À quoi servent les indicateurs des soutenabilités ?	18
3. Les ODD, une boussole pour un « après » soutenable ?	28
Conclusion	42
Annexe	43

Introduction

Lors de sa **séance zéro, en février 2020**, le séminaire de France Stratégie consacré aux « Soutenabilités » a permis de s'accorder sur le fait que les sociétés contemporaines sont exposées à l'émergence de risques systémiques globaux, constituant des menaces sans précédent dans l'histoire humaine. Face à la perspective de l'« insoutenabilité » des modes prédominants de production, de consommation et d'échange, toute solution à court terme qui ne répondrait pas également aux enjeux du long terme est vouée à l'impasse.

La pandémie de Covid-19 l'a brutalement illustré : il ne suffit plus de gérer des crises ponctuelles, circonscrites dans le temps et dans leurs effets, il faut prendre la mesure de ces risques systémiques et il faut apprendre à « croître autrement » pour se préoccuper du bien-être humain (santé, niveau de vie, éducation, justice sociale), de la résilience des sociétés face aux chocs, notamment écologiques, et de leur soutenabilité sur le plan énergétique et du point de vue de la consommation des ressources naturelles. L'intégration du temps long dans la fabrique des politiques publiques n'est de ce point de vue plus une option mais une nécessité. Cela nous oblige à repenser notre modèle de croissance pour en assurer la soutenabilité économique et sociale et garantir les conditions d'une vie humaine dans un écosystème sûr, ce qui suppose de relativiser l'attention portée à la seule croissance économique (l'évolution du PIB d'une année sur l'autre), indicateur qui est à la fois unidimensionnel et de court-terme. Il s'agit alors de se demander sur quels autres indicateurs il serait possible de prendre appui pour intégrer ces objectifs de long terme dans les décisions publiques ?

Pour instruire cette question, l'équipe du séminaire a sollicité des contributions auprès d'experts variés qui se situent aussi bien du côté des concepteurs d'indicateurs que du côté, plus opérationnel, de leurs utilisateurs. Le présent livret vise à mettre en lumière les enjeux clés liés au choix et à l'usage d'indicateurs de soutenabilité par différents types d'acteurs. Chercheurs, responsables politiques ou administratifs, nationaux ou locaux, mais aussi acteurs économiques et associatifs, leurs réflexions ont nourri l'état des lieux présenté dans ce livret et toutes leurs contributions sont intégralement accessibles en ligne (cf liste des contributeurs en annexe). Ce livret a vocation à être interactif et pourra être enrichi ultérieurement. Rédigé par plusieurs membres de l'équipe du projet « Soutenabilités » de France Stratégie¹, il n'engage cependant pas les auteurs des contributions.

Parce qu'ils expriment des priorités stratégiques (nous mesurons ce qui compte pour nous) et produisent des valeurs (nous tenons à ce que nous mesurons), les indicateurs mobilisés dans les politiques publiques ne sont jamais neutres. Ils véhiculent des interprétations qui impliquent à la fois des choix épistémiques, des positions normatives et des présupposés idéologiques, pour définir les objectifs collectifs et favoriser l'acceptabilité

¹ Sandrine Cadic, Patrick Degeorges (conseiller scientifique), Hélène Garner. Ce livret a également été réalisé avec l'appui de Carole Cocault et Marie Pierrel, stagiaires sur le séminaire Soutenabilités

des stratégies visant à les atteindre. Une même situation peut donc être appréciée de façon très contrastée en fonction des indicateurs choisis.

La crise sanitaire exceptionnelle liée à la pandémie en cours a provoqué une contraction sans précédent de la plupart des grandes économies mondiales comme en attestent plusieurs indicateurs mobilisés dans le débat public : le taux de croissance du PIB et le taux de chômage. En même temps, l'ONG Global Footprint Network estime qu'avec une réduction de l'empreinte carbone mondiale inédite en 2020, le « jour du dépassement », c'est-à-dire le jour où l'humanité a consommé la totalité des ressources produites en une année par l'ensemble des écosystèmes de la planète, a reculé pour la première fois depuis 1970 de trois semaines par rapport à 2019².

Les indicateurs qu'on retient pour évaluer les performances d'un pays reflètent le choix du modèle que l'on vise. Si l'on veut réviser notre modèle de développement de manière à tenir compte en même temps des impératifs environnementaux, économiques et sociaux, de quels indicateurs dispose-t-on ? Mais au-delà de ces indicateurs, cela implique au préalable de se mettre d'accord sur ce qui compte (de quels impératifs s'agit-il ?) pour décider des actions à mettre en œuvre pour les atteindre.

Plusieurs indicateurs ont été développés ces dernières décennies pour rendre compte de ces enjeux systémiques (environnementaux, économiques, territoriaux et sociaux) et pour les prendre en considération dans l'élaboration des politiques publiques. C'est ce que nous appelons ici les « indicateurs de soutenabilités ». Ce livret vise modestement à les présenter et à apprécier les différents services que peuvent rendre ces indicateurs : communiquer, évaluer, mais aussi aider à construire une décision publique plus cohérente.

Nous nous intéresserons plus spécifiquement aux Objectifs de développement durable (ODD) qui, depuis 2015, proposent une nouvelle boussole des politiques publiques sous la forme d'un agenda universel et transversal qui vise « [...] à éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans tous les pays, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous ». Rassemblés en 17 objectifs déclinés pour la France en 98 indicateurs, ces ODD ont vocation à être intégrés dans toutes les politiques publiques et les initiatives des acteurs non étatiques : cette **feuille de route pour la France** a été rendue publique en 2018 et elle est suivie par un comité de pilotage de haut niveau des ODD. Nous avons consacré aux ODD une analyse plus approfondie parce que ces indicateurs multidimensionnels, multi-échelles (international, européen, national et local) et multi-acteurs (États, entreprises, territoires...) constituent à ce jour la démarche la plus aboutie pour établir un langage commun sur « les soutenabilités ».

². Les indicateurs de type empreinte agrègent des impacts écologiques et/ou l'utilisation et l'efficacité des ressources (comme les matériaux, l'eau, les sols, les émissions de gaz à effet de serre). Le « E-RISC report » (2012) décrit les méthodes et la métrique permettant de quantifier la consommation des ressources renouvelables en particulier et d'évaluer les risques correspondants traduits en termes de dette écologique. L'indicateur principal proposé est l'empreinte écologique.

Les indicateurs de soutenabilité :

1. d'où viennent-ils ? que sont-ils ?

Parce qu'ils expriment chacun une certaine manière de voir le monde, les indicateurs qui ont émergé depuis une quarantaine d'années, et qui visent à avoir une vision systématique et globale de la performance d'un pays, d'une organisation ou d'un territoire, sont rarement consensuels. Pour comprendre ces dynamiques, il importe de souligner que, depuis plusieurs décennies, le débat sur le choix des indicateurs dans la conduite des politiques publiques s'est principalement articulé autour des critiques du PIB (produit intérieur brut), qui demeure, malgré ces critiques, l'indicateur prédominant pour apprécier les performances économiques d'un pays et les ressources fiscales d'un État.

1.1 . Le PIB, un indicateur insoutenable ?

Au risque de faire passer la croissance de la production pour le progrès social, le PIB est devenu prédominant dans les décennies d'après-guerre tournées vers la reconstruction des capacités de production et l'amélioration des conditions matérielles. Le PIB est une mesure comptable de la richesse créée en une année par un pays, obtenue par la somme des valeurs ajoutées réalisées à l'intérieur de ce pays par l'ensemble des branches d'activité. Cette identification de la richesse avec la production de biens et de services se trouve au cœur des comptes nationaux qui réalisent une synthèse des données statistiques dont le but est de fournir une représentation quantifiée de l'économie d'un pays.

La critique du PIB –

Éloi Laurent, *Sortir de la Croissance. Mode d'emploi*³

« D'un point de vue technique, le PIB peut être défini comme un indicateur composite mesurant une activité économique commercialisable et monétisée. Il utilise la monétisation de la valeur de ses composants au prix du marché et l'imputation de la valeur de ceux qui ne sont pas vendus sur les marchés pour agréger de nombreuses dimensions de l'activité économique, certaines positives (nutrition, santé, éducation, protection de l'environnement), d'autres négatives (dépenses en armement ou à destination des prisons – parfois qualifiées de dépenses « regrettables »). En combinant ces éléments positifs et négatifs, le PIB non seulement brouille le tableau social, mais masque des dynamiques cruciales en termes de bien-être et de soutenabilité,

3. Éloi L. (2019), *Sortir de la croissance. Mode d'emploi*. Les liens qui libèrent. Octobre.

puisqu'il entretient l'illusion qu'il mesure tout ce qu'il est utile de mesurer et que chacune de ses composantes se porte bien, car leur somme cumulée augmente. Le PIB est ainsi confondu avec le bien-être et même la soutenabilité, alors que, en réalité, il ne nous aide en rien à les comprendre ni à les améliorer. Le contexte dans lequel un indicateur est créé est souvent une bonne illustration de ses forces et de ses faiblesses. Le PIB a été élaboré en 1934 par Simon Kuznets à la demande du Congrès américain, dont les membres voulaient avoir une vision claire et synthétique de ce qui était arrivé à l'économie américaine après le krach boursier de 1929. Ce qui était arrivé, c'était la Grande Dépression. Le PIB préhistorique construit par Kuznets avait le grand mérite de donner à voir l'impressionnante contraction de presque tous les secteurs de l'économie américaine au début des années 1930. Le choc étant systémique, un tel indicateur synthétique était pleinement pertinent, et il appelait une réponse macroéconomique systémique que le président Roosevelt a finalement mise en œuvre à travers le New Deal, à partir de 1934, puis avec l'effort de guerre. »

Pour ses détracteurs, selon les mots prononcés par Robert Kennedy le 18 mars 1968, cet indicateur « mesure tout sauf ce qui vaut la peine de vivre⁴ ». Depuis les années 1970, de nombreuses réflexions dénoncent la mauvaise appréhension par la comptabilité nationale, et des agrégats qui en sont issus au premier rang desquels le PIB, tant des effets de l'activité humaine sur l'environnement que des inégalités sociales. Dès 1966, comme le rappelle Dominique Méda⁵, Bertrand de Jouvenel avait soumis à la Commission des comptes de la Nation un rapport sur « la prise en compte dans la comptabilité nationale des services rendus à titre gratuit, des nuisances et des prélèvements sur la nature ». Le rapport indiquait : « La Comptabilité nationale offre une image cohérente mais non exhaustive. Ce qu'elle écarte est négligeable pour une politique économique conjoncturelle, mais pas pour une politique sociale prospective. » Continuant ainsi : « La Comptabilité nationale ne retient comme biens et services que ceux qui s'échangent effectivement sur le marché ou qui sont susceptibles de s'y échanger. De là, trois conséquences logiques : les services rendus à titre gratuit ne figurent pas dans les flux positifs ; les nuisances produites ne figurent pas comme flux négatifs ; les prélèvements sur la Nature ne figurent qu'au coût d'enlèvement. »

Ces critiques mises sous le boisseau en raison de la crise économique consécutive aux chocs pétroliers réapparaîtront à la fin des années 1990 et au début des années 2000⁶. Elles portent notamment sur le fait que le PIB est le résultat d'un compte de flux qui ne nous dit rien des évolutions des patrimoines essentiels que sont le patrimoine naturel et le patrimoine social (il se compose, selon les référents théoriques, des biens publics, des biens communs, et inclut les institutions, les droits...). Il n'est de ce fait pas l'indicateur le plus pertinent pour faire des arbitrages, car, ne tenant pas compte des dimensions écologiques (état de l'air, de l'eau, qualité de l'alimentation, empreinte matérielle, extraction et consommation de ressources naturelles), il peut croître avec la destruction des milieux naturels et l'augmentation des inégalités. Ainsi, les données sur la consommation des individus qui apportent des informations essentielles sur la croissance économique d'un pays, puisqu'elle représente une part significative du PIB, ont pu être corrélées avec une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES).

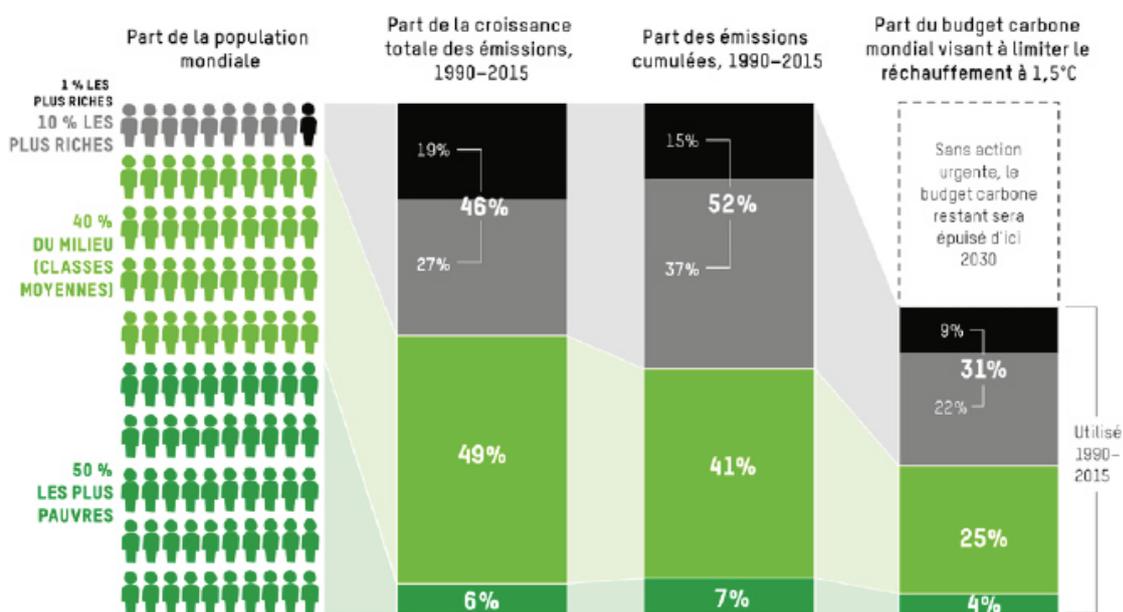
4. Éloi L. (2019), *op.cit*

5. Lien vers la web conférence [Quelle comptabilité pour un après soutenable ?](#) (19 juin 2020).

6. Portées notamment par Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice, Dominique Méda et le Forum pour d'autres indicateurs de richesse (Fair).

Les émissions de GES sont fortement liées aux inégalités de revenus

Oxfam et le Stockholm Environment Institute (SEI) ont estimé la manière dont les émissions globales de CO₂ peuvent être attribuées aux individus d'après leur consommation dans le rapport d'Oxfam, *Inégalités extrêmes et émissions de CO₂* (2015). Les données prises en compte concernent les émissions liées à la consommation nationale de 117 pays de 1990 à 2015. Les estimations des émissions dues à la consommation des individus dans chaque pays sont triées selon une répartition mondiale d'après les revenus. Le schéma ci-dessous synthétise les principales conclusions de ces travaux de recherche.



Seuil de revenu par habitant-e en 2015 (PPA 2011) des 1 % les plus riches : 109 000 dollars ; 10 % les plus riches : 38 000 dollars ; 40 % du milieu (classes moyennes) : 6 000 dollars ; et 50 % les plus pauvres : moins de 6 000 dollars. Le budget carbone mondial en 1990 avait 33 % de chances de dépasser les 1,5°C : 1 250 Gt

Source : <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-fr.pdf>

Le découplage entre la croissance mesurée par le PIB et la dégradation de l'environnement observé jusqu'à présent apparaît largement insuffisant, dans la mesure où il est très largement en deçà des objectifs jugés nécessaires par la communauté scientifique. Il ne concerne en outre qu'un nombre limité d'indicateurs environnementaux, dans un périmètre géographique restreint (ne rendant ainsi pas compte des phénomènes de délocalisation des nuisances ou de leurs changements de nature potentiels). Ainsi, comme le souligne le Haut conseil au climat (*Maitriser l'empreinte carbone de la France*, octobre 2020), l'empreinte carbone de la France diminue depuis 2005 mais cette tendance masque une diminution continue des émissions sur le territoire national et une augmentation continue des émissions importées (+ 78% depuis 1995). Regarder le découplage par pays ne rend donc pas compte de la problématique au niveau mondial car les émissions continuent d'augmenter⁷.

Le PIB n'est de ce fait pas adapté pour prendre la mesure des « transitions systémiques (...) sans précédent pour ce qui est de leur ampleur », « rapides et radicales dans les domaines de l'énergie, de l'aménagement des terres, de l'urbanisme, des infrastructures

7. European Environmental Bureau (EEB) (2019), *Decoupling debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability*, juillet.

(y compris transports et bâtiments) et des systèmes industriels » auxquelles appelle le GIEC⁸ pour limiter à 1,5°C l'augmentation de la température moyenne mondiale par rapport aux niveaux préindustriels. L'article 2 de l'Accord de Paris, adopté en décembre 2015, ne mentionne d'ailleurs ni le PIB, ni aucun des indicateurs majeurs des comptabilités nationales (le revenu disponible, la consommation, la formation brute de capital fixe (FBCF), les impôts, le déficit public, le solde de la balance des paiements et les statistiques de l'emploi) pour piloter la transition climatique : « Dans un monde plus chaud de 3°C, un produit intérieur brut plus élevé de 3 % n'a aucune espèce d'importance⁹. »

Malgré les critiques, l'influence du PIB reste aujourd'hui déterminante dans la conduite de nos choix collectifs en matière d'égalité, de répartition et de redistribution... et il demeure le principal thermomètre à l'aune duquel on évalue la richesse d'un pays et on pilote la soutenabilité du modèle de croissance (capacité de financement de la protection sociale et des dépenses régaliennes et d'investissement/développement/recherche).

1.2 . Quels indicateurs pour décrire une réalité complexe ?

Depuis les années 1970, nombre d'indicateurs dits « alternatifs » au PIB ont été élaborés pour mettre en lumière les limites des politiques centrées sur l'accroissement du PIB, notamment du point de vue du bien-être et de l'environnement : nouveaux indicateurs de richesse, indicateur de progrès social, indicateur de santé sociale, indicateur de développement humain (IDH). Ces indicateurs prennent en considération des paramètres qui expriment la complexité de la réalité sociale, tels que l'éducation (taux de scolarisation, part de la population diplômée), le bonheur (satisfaction dans la vie), le temps libre, la confiance dans les institutions, la qualité de la gouvernance, les inégalités de revenu et de richesse (indice de Gini, parts du revenu national détenues), mais également la complexité des interactions entre les humains et les milieux naturels (empreinte écologique, artificialisation, qualité de l'eau, de l'air...). Cette multiplicité illustre la difficulté à capter dans un indicateur ce qu'est le bien-être, le capital social ou humain ou le patrimoine naturel.

Concernant les ressources naturelles, l'intégration de la comptabilité des écosystèmes dans les comptabilités nationales, préconisée depuis 2010 dans le cadre des objectifs d'Aichi¹⁰ et en cours aujourd'hui, constitue potentiellement un changement de référentiel majeur pour les comptabilités nationales. La comptabilité environnementale devrait en effet permettre aux États de mesurer les coûts de la dégradation de la nature engendrés par son exploitation et d'adapter les ressources dont ils disposent aux besoins vitaux de leurs populations. Elle participe ainsi à construire une représentation de la richesse d'un pays capable d'intégrer les enjeux de soutenabilité. Le point de blocage principal est la difficulté à traduire les atteintes à l'environnement dans des termes monétaires commensurables.

8. GIEC (2018), *Réchauffement planétaire de 1,5°C*, rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.

9. Éloi L. (2019), *op. cit.*

10. Le Plan stratégique adopté en 2010 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CBD) préconise de « gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique en intégrant la diversité biologique dans l'ensemble du gouvernement et de la société » : « D'ici à 2020 au plus tard, les valeurs de la diversité biologique seront intégrées dans les stratégies et les processus de planification nationaux et locaux de développement et de réduction de la pauvreté, et incorporées dans les comptes nationaux, selon que de besoin, et dans les systèmes de notification. »

surables au PIB. Comme le rappelle Didier Blanchet¹¹, intégrer dans la comptabilité nationale des indicateurs décrivant l'évolution du climat et ses déterminants implique de se ramener à l'étalon monétaire, or nous ne disposons pas de prix de marché pour décrire les dégâts que peuvent engendrer les émissions de gaz à effet de serre sur les conditions de vie futures. Une manière de résoudre cette difficulté est de recourir à des prix « imputés », sur le modèle des loyers fictifs, et de valoriser monétairement la tonne de carbone. Cette valeur tutélaire du carbone, régulièrement réévaluée par un groupe de travail piloté par France Stratégie, reflète la valeur accordée à l'environnement et l'importance du chemin à parcourir pour sortir des énergies fossiles et atteindre la neutralité carbone¹². Elle peut être utilisée par la comptabilité nationale de différentes manières : calcul de fonctions de dommages implicites, d'indicateurs de dettes rétrospectifs ou prospectifs, d'indicateur d'effort à fournir pour respecter les engagements pris. Mais comme le souligne Didier Blanchet, il ne faut pas surestimer le pouvoir des indicateurs : ce n'est pas parce qu'on sait mesurer une dette qu'on se met automatiquement sur une trajectoire soutenable.

Le Système de comptabilité environnementale et économique (SCEE) de l'ONU et la comptabilité écosystémique du capital naturel (CECN), contribution de Jean-Louis Weber (extrait¹³)

Dans le domaine de la conservation de la nature, le problème récurrent des indicateurs a été exposé par la Convention sur la diversité biologique qui a fait réaliser en 2016 une étude de cadrage sur la comptabilité économico-environnementale en vue de la production d'un système d'information intégré et d'indicateurs pour les trois conventions de Rio sur les changements climatiques, sur la lutte contre la désertification et sur la diversité biologique¹⁴, notamment ceux repris dans les ODD. L'étude évalue la capacité de la comptabilité environnementale à apporter des réponses, en particulier le Système de comptabilité environnementale et économique (SCEE) de l'ONU. Considérant la soutenabilité écologique, la conclusion est double : la mise en œuvre d'un cadre comptable intégré est nécessaire tant à la production régulière qu'à l'interprétation d'un nombre significatif d'indicateurs, mais dans son état actuel, le SCEE ne permet de couvrir qu'une petite partie du champ. De fait, le SCEE n'est encore qu'une collection de tableaux statistiques très faiblement intégrés et il n'est mis en œuvre de manière opérationnelle que par un nombre limité d'instituts de statistique et ce, de manière très partielle. C'est vrai même en Europe, où le Règlement statistique sur la comptabilité environnementale ne porte à ce jour que sur quelques modules. Finalement l'étude de la Convention pour la Diversité biologique - CBD conclut que seuls trois domaines de comptabilité environnementale peuvent contribuer effectivement aujourd'hui aux indicateurs des trois conventions et des ODD : les bilans matière et en particulier les bilans carbone (qui reposent sur les lignes directrices du GIEC), les comptes des changements de la couverture des terres (à l'instar des comptes produits pour trente-quatre pays par l'Agence européenne pour l'environnement) et les comptes des dépenses de protection de l'environnement (produits d'abord par l'Insee, puis repris en partie par Eurostat et par plusieurs pays).
(...)

11. Webconférence *Quelle comptabilité pour un après soutenable ?* (19 juin 2020).

12. Pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, compte tenu de l'évolution des objectifs et des techniques, et du retard pris par rapport à la trajectoire souhaitable de nos émissions, la valeur tutélaire cible devrait s'établir à 250 € la tonne CO_{2e} en 2030, alors que la cible fixée en 2008 pour cette même date était de 100 € (rapport de la commission présidée par A. Quinet, La valeur de l'action pour le climat, France Stratégie, 2019)

13. Contribution de Jean-Louis Weber, membre du comité scientifique de l'Agence européenne de l'environnement pour la comptabilité économico-environnementale.

14. <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-13/information/cop-13-inf-27-en.pdf>

La comptabilité écosystémique du capital naturel (CECN) est une version d'application des comptes physiques du volume du SCEE sur les écosystèmes qu'elle complète sur le plan technique, par la définition d'un cadre comptable formel. **À la différence du SCEE qui se place dans une approche de soutenabilité faible acceptant la substituabilité des diverses formes de capital, la CECN traite explicitement de capital naturel critique et de soutenabilité forte.** Sur le fond, la CECN privilégie la mesure de la robustesse et de la résilience des systèmes socio-écologiques et définit pour cela une métrique de valeur intrinsèque pour mesurer la dégradation écosystémique et, dans l'étape suivante, la traduire en coûts de dégradation non payés. Le SCEE préconise de son côté une approche en termes de valorisation monétaire des services écosystémiques comme base du calcul de la valeur du capital naturel selon le modèle « standard » de la théorie économique. La métrique proposée par la CECN est un indicateur composite, ou une devise de valeur écologique appelée **unité de capacité écosystémique (UCE)**. Elle permet d'intégrer les comptes de base de tout écosystème (biocarbone, eau et intégrité de l'infrastructure écosystémique), quantités et état de santé, et de calculer un agrégat : la **capacité écosystémique totale (CET)**.

La comptabilité d'entreprise évolue également de manière à mieux prendre en compte les enjeux environnementaux et humains dans le calcul de la performance économique, et notamment le fait que leur dégradation a un coût qui obère les comptes et donc la performance des organisations.

Pistes pour une comptabilité d'entreprise soutenable

1. Alors que l'actuelle comptabilité d'entreprise est concentrée sur la comptabilité financière et considère le capital comme un actif, le modèle CARE¹⁵ (Comprehensive Accounting in Respect of Ecology) développé par Jacques Richard et Alexandre Rambaud considère le capital comme un passif, une dette à l'égard de ses salariés comme de l'environnement. Le but du modèle CARE est d'étendre la logique de la comptabilité historique d'entreprise qui est « basée sur la performance centrale qu'on appelle solvabilité » aux enjeux extra-financiers. Si une entreprise « utilise » du capital humain, alors elle doit être capable de maintenir l'intégrité, la décence et l'employabilité de l'employé (ce qui implique en amont de se questionner sur différents éléments : maintien des compétences, conditions de travail, risques psycho-sociaux, etc.). Il y a donc avec CARE une monétarisation non pas de valeur mais des « coûts nécessaires aux actions qui permettent de préserver des entités naturelles dans leurs entités biophysiques ou des êtres humains dans leur décence ».

2. Le modèle ISAS¹⁶, développé notamment par Valérie Charolles, propose de son côté de renverser la vision du travail dans les comptes de l'entreprise. Dans le référentiel comptable hérité de la Renaissance, le contrat de travail n'est source que de

¹⁵. Lien vers la web conférence « **Quelle comptabilité pour un après soutenable ?** » (19 juin 2020).

¹⁶. Acronyme d'« International Salary Asset/Sustainable Accounting Standard ».

charges et de dettes et il n'est jamais conçu comme une valeur sur laquelle repose l'activité de l'entreprise. Le modèle ISAS propose la comptabilisation d'un droit lié au contrat de travail qui se traduirait en pratique par l'ajout d'une rubrique de compte à l'actif incorporel, dénommée « actif salarial » et comportant : les frais de formation et de recrutement de l'année, amortis sur une durée correspondant à leur utilité (dans l'expérimentation en cours estimée à cinq ans pour la formation, huit ans pour le recrutement) ; la contrepartie d'un droit spécifique dû par le salarié à l'entreprise, le préavis en cas de démission (fixé par les conventions collectives, par exemple : un mois pour les non-cadres et trois mois pour les cadres), appelée actif salarial contractuel ; la contrepartie des passifs sociaux (attribuables selon la norme IAS 19 à un actif lié aux salariés s'il devait en exister un). Au passif, une nouvelle rubrique est créée dans les autres réserves, appelée « fonds propres salariaux » et correspond au montant de l'actif salarial contractuel.

Au-delà de ces innovations pour créer des indicateurs relatifs au patrimoine naturel ou social, l'élaboration d'indicateurs agrégés de soutenabilité pose de redoutables questions méthodologiques et éthiques, tant sur le plan des procédures de quantification qu'elle mobilise que sur la pondération et l'agrégation des données qu'elle suppose¹⁷. Une approche multidimensionnelle de la soutenabilité, nécessaire pour éclairer des arbitrages et élaborer des politiques publiques soutenables, peut faire apparaître des biais normatifs et axiologiques liés à la construction de certains indicateurs.

Ainsi, alors que l'approche en termes d'empreinte écologique peut paraître s'inscrire dans une démarche de soutenabilité qui se veut « forte », un indicateur comme l'Épargne nette ajustée (ENA, indicateur de soutenabilité élaboré par la Banque mondiale) porte une vision dite « faible » de la soutenabilité en ce qu'il considère les différents capitaux (productif, naturel, humain) comme substituables les uns aux autres. Cela signifie par exemple qu'une augmentation du capital humain peut compenser la destruction du capital naturel : « Selon cette approche, si le Brésil détruit la forêt amazonienne pour en vendre le bois et investit le chiffre d'affaires de cette vente en dépenses d'éducation, l'ENA restera inchangée, voire même augmentera. À l'aune de cet indicateur, le Brésil serait donc sur une trajectoire « soutenable », tandis que la perte des services globaux de la forêt amazonienne en matière d'absorption de dioxyde de carbone serait passée sous silence. (...) L'hypothèse de substituabilité des capitaux, cristallisée dans la somme d'éléments hétérogènes rassemblés sous une même unité de compte, élude la prise en compte des limites physiques de l'écosystème, à un moment où le respect de celles-ci constitue un impératif à l'aune duquel les sociétés doivent accommoder leurs modes de vie. À la lumière de l'ENA, tant que le niveau d'investissement en capital humain ou

¹⁷ Il convient de distinguer, comme le souligne Alain Desrosières, la notion de « quantification » et celle de « mesure ». Cette dernière, « inspirée de l'épistémologie traditionnelle des sciences de la nature, implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste, comme la hauteur de la tour Eiffel ». « L'emploi immodéré du verbe "mesurer" induit en erreur, en laissant dans l'ombre les conventions de la quantification. Le verbe quantifier dans sa forme active (faire du nombre) suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalences préalables, impliquant des comparaisons, [...] des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure proprement dite vient ensuite, comme mise en oeuvre réglée de ces conventions » (Desrosières A., « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve », in Desrosières A. (éd.) (2008), *L'argument statistique 1. Pour une sociologie historique de la quantification*, Presses des Mines, Paris, p. 7-20). Voir également notamment sur les problèmes liés à l'agrégation des données, le compte rendu de la web conférence « **Quelle comptabilité pour un "après" soutenable ou comment mesurer ce qui compte vraiment ?** » (19 juin 2020).

produit est suffisant pour compenser une perte de ressources épuisables ou une dégradation de l'environnement, l'économie se maintient sur une trajectoire soutenable¹⁸. »

Parce qu'on sait aujourd'hui qu'un certain nombre de limites physiques en passe d'être franchies sont irréversibles, ces indicateurs de « soutenabilité faible » sont clairement inadaptés. Dans un contexte de risques systémiques globaux liés au changement climatique et à l'extinction massive de la biodiversité, nous avons besoin au contraire d'indicateurs de « soutenabilité forte » pour nous alerter sur les seuils à ne pas franchir. C'est dans cette logique que s'inscrit la mise en avant des « limites planétaires » à ne pas dépasser si l'humanité veut pouvoir se développer dans un écosystème « sûr », c'est-à-dire évitant les modifications brutales, non linéaires, potentiellement catastrophiques et difficilement prévisibles de l'environnement. Au nombre de neuf, ces limites sont respectivement : le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation du cycle de l'azote et du cycle du phosphore, les changements d'utilisation des sols, l'acidification des océans, l'utilisation mondiale de l'eau, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère et les entités nouvelles (nanoparticules, plastiques, polluants chimiques...) introduites dans la biosphère. Des seuils quantitatifs ont été définis pour sept d'entre elles. En 2019, le rapport *L'environnement en France*, publié par le Commissariat général au développement durable (CGDD), a estimé pour chacune d'elles la situation de la France¹⁹ : la situation française est *très préoccupante* pour deux d'entre elles et *préoccupante* pour quatre.

Connaître l'impact de la France vis-à-vis de ces différentes limites est indispensable pour conduire une transition compatible avec le fonctionnement durable de la planète. Mais cette approche centrée sur les impacts écologiques des activités humaines n'est pas suffisante pour appréhender la complexité des enjeux de soutenabilité auxquels doivent répondre les politiques publiques.

Le caractère multidimensionnel et imprévisible de ce qui risque d'affecter notre bien-être et notre environnement incite à ne pas rechercher un indicateur synthétique des soutenabilités mais à privilégier un set d'indicateurs capables de rendre compte des différentes dimensions. La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi mise en place en 2008 par le président Nicolas Sarkozy avait estimé que la construction d'un indice synthétique de soutenabilité ne serait possible que sous deux hypothèses fortes : que les évolutions environnementales futures puissent être parfaitement prédites, et que l'on sache de quelle manière ces évolutions affecteront le bien-être. Ces deux hypothèses n'étant pas réunies, la création d'un tableau de bord de la soutenabilité pour en rassembler de manière cohérente les principales composantes apparaît comme une solution de repli²⁰.

18. Thiry G. (2018), « Indicateurs alternatifs au PIB : au-delà des nombres », *Émulations – Revue de sciences sociales*, 0(8), p. 37-56, septembre. <https://doi.org/10.14428/emulations.008.002>

19. Commissariat général au développement durable (2019), *L'environnement en France 2019*.

20. Blanchet D. et Fleurbaey M. (2017), *Construire des indicateurs de la croissance inclusive et de sa soutenabilité : que peuvent offrir les comptes nationaux, comment les compléter ?*

LIMITES PLANÉTAIRES

SITUATION MONDIALE

SITUATION / CONTRIBUTION DE LA FRANCE

Changement climatique

Limite dépassée (notamment en termes de concentration de CO₂ dans l'atmosphère : objectif de réchauffement maximal inférieur à 2°C).

La France dépasse le budget cible de 1,6 à 2,8 t de CO₂ par personne et par an : ses seules émissions territoriales s'élèvent à 4,9 t/hab. et l'empreinte CO₂ de sa population liée aux importations est de 7,9 t/hab.

Érosion de la biodiversité

Limite dépassée (le taux d'extinction d'espèces dépasse 10 fois le seuil fixé).

Évolution préoccupante selon l'indice Liste Rouge (de l'UICN), en métropole et dans les outre-mers. Par ailleurs, la présence en proportion importante d'espèces endémiques (exclusives d'un territoire) confère à la France une forte responsabilité vis-à-vis de ce patrimoine unique, souvent menacé.

Perturbation du cycle de l'azote, et du cycle du phosphore

Limite largement dépassée pour l'azote (pertes excessives).

Le surplus d'azote et de phosphore tendent à diminuer avec les dépassements des seuils à l'échelle locale : problème d'eutrophisation.

Limites dépassées pour le phosphore.

Changement d'utilisation des sols

Limite dépassée (surfaces forestières insuffisantes pour la régulation du climat).

La France contribue à la déforestation mondiale via ses importations ; la surface boisée nationale augmente mais les terres agricoles diminuent.

Acidification des océans

Limite globale non atteinte

Forts risques d'acidification avec le réchauffement climatique.

Des effets de l'acidification marqués, notamment sur la faune (huîtres poissons, récifs coraliens des outre-mers, etc.)

Utilisation mondiale de l'eau

Limite globale respectée (part de la ressource renouvelable en eau que les activités humaines peuvent utiliser sans compromettre durablement les écosystèmes).

Prélèvement global en deçà du seuil, mais les volumes prélevés en été (notamment pour le refroidissement des centrales nucléaires ou pour l'agriculture) dépassent localement les volumes d'eau renouvelables disponibles.

Appauvrissement de l'ozone stratosphérique

Limite quasiment satisfaite après des années de dépassement.

Les substances réglementées qui appauvrissent la couche d'ozone ont quasiment disparu : certains des produits de substitution (ex : les hydro fluorocarbures ou HFC) ont toutefois un potentiel de réchauffement climatique élevé, ce qui conduit à réglementer également.

Augmentation des aérosols dans l'atmosphère

Seuil global non défini. Situations régionales préoccupantes (Asie Sud-Est)

Améliorations constatées en France sur les différentes émissions de particules.

Entités nouvelles dans la biosphère

Seuil global non défini. Nanoparticule. etc., avec des impacts écotoxicologiques et environnementaux potentiels (de 5 à 13 millions de tonnes rejetées chaque année dans les océans).

La France contribue aux rejets des polluants chimiques dans l'environnement sur son territoire, mais également dans les océans (déchets plastiques).

Les tableaux de bord permettent en effet de ne pas choisir entre les différentes dimensions des soutenabilités et de conserver le plus grand nombre possible d'informations pour éclairer la décision ; ils entraînent en revanche d'autres difficultés liées à l'hétérogénéité des données, à leur hiérarchisation et leurs interactions, à la comparabilité dans le temps et au classement dans l'espace. Comment appréhender de façon satisfaisante les liens complexes entre la santé publique, le bien-être social et la soutenabilité écologique ? Comment prendre en compte le temps long et les dimensions intergénérationnelles ? Comment articuler le soin de la justice et de la cohésion sociale avec la préservation du bon état biogéochimique (eau, sol, biomasse) et de la diversité des milieux naturels dont nous dépendons ?

L'Institut Michel-Serres, considérant qu'il est fondamental que les indicateurs retenus puissent représenter les dimensions systémiques des enjeux de soutenabilité ainsi que les interactions complexes entre la santé des personnes²¹, la santé sociale et la santé des milieux naturels, propose une approche centrée sur le concept transversal de la « santé commune ». Cette approche permettrait de constituer un référentiel inclusif et transcalaire pour coordonner les politiques de transition en tenant compte à la fois du bien-être, de la soutenabilité des organisations socio-économiques et de la résilience des écosystèmes.

En conclusion, il existe aujourd'hui de nombreux indicateurs fiables de bien-être humain et de soutenabilité environnementale sur la base desquels on peut imaginer transformer et réorienter en profondeur les décisions publiques et privées, aussi bien à l'échelle internationale et européenne qu'aux niveaux national et local, dans les territoires et les entreprises, à condition d'en avoir la volonté et d'adhérer collectivement aux valeurs dont ils sont porteurs. S'ils permettent de décrire de manière plus systémique l'état de santé de notre monde, et qu'ils permettent de ce fait de prendre des décisions « éclairées » intégrant différentes dimensions des soutenabilités, ils doivent également démontrer leur capacité à piloter des politiques publiques et à assurer la soutenabilité du modèle de croissance qu'ils décrivent.

²¹ La santé humaine est ici entendue en accord avec la définition donnée par l'OMS dans sa Constitution signée par 61 pays et entrée en vigueur le 7 avril 1948.

Une approche inclusive de la santé commune des personnes, des sociétés et des écosystèmes — Institut Michel-Serres (ENS de Lyon)

Santé écosystémique

Ressources naturelles (empreinte matérielle, extraction, consommation et commerce de ressources naturelles, état des stocks de pêche...)

Qualité de l'environnement (qualité des eaux, indice de pollution atmosphérique, fragmentation des territoires, surface de sols artificialisés...)

Soutenabilité écologique (émissions GES/hab, % d'espèces éteintes, statuts des écosystèmes, risque d'événements climatiques extrêmes...)

Indicateurs juridiques relatifs au droit des générations futures et au droit de l'environnement (Centre international de droit comparé de l'environnement – CIDCE²²)

Santé sociale

Inégalités (indice de Gini...)

Revenu (taux de pauvreté, inégalités de revenus, revenu disponible des ménages...)

Emploi (taux d'emploi, niveaux de salaires, taux de chômage, satisfaction au travail...)

Éducation (taux de scolarisation, taux d'accès à la formation continue, taux de sortie sans diplôme, taux de jeunes déscolarisés sans emploi (NEET) ...)

Confiance (confiance interpersonnelle, confiance dans les institutions...)

Santé humaine

Santé publique (espérance de vie en bonne santé, taux de mortalité infantile, accès à l'eau, mort par maladies infectieuses, taux d'obésité, taux de malnutrition...)

Santé environnementale (concentration de particules fines, morts liées à la pollution de l'air, surface agriculture bio...)

Bonheur (satisfaction dans la vie...)

Indicateurs synthétiques

IPV : Indice planète vivante

Empreinte écologique

EPI : Environmental performance Index

Indicateurs synthétiques

ISS : Indice de santé sociale regroupe seize variables articulées en cinq composantes associées à des catégories d'âge (mortalité infantile, suicide des jeunes, salaire hebdomadaire moyen...)

Indice de développement humain sur les inégalités (IDHI)²³

IIG : Indice d'inégalité de genre

IBEE : indice de bien-être économique qui intègre un sous-indicateur de protection sociale

Indice de résilience nationale²⁴

Indicateurs synthétiques

Happy planet index (HPI)

PIB ressenti

²². Contribution de Michel Prieur, Centre international de droit comparé de l'environnement, et Christophe Bastin, SIC Nouvelle-Aquitaine.

²³. Jany-Catrice F., Marlier G., *La santé sociale des nouvelles régions françaises et son évolution (2008-2016)*, 2020. halshs-02967607v2

²⁴. Hallegatte S., Vogt-Schilb A., Bangalore M. et Rozenberg J. (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Climate Change and Development Series, Washington, DC, La Banque mondiale.

1.3 . Des indicateurs pour transformer l'action publique : l'émergence des indicateurs de résilience

Alors que les enjeux environnementaux mobilisent l'opinion publique et que les conséquences du changement climatique et de l'érosion massive de la biodiversité sont désormais bien documentées, les finalités auxquelles les indicateurs doivent répondre sont amenées à évoluer. Les chocs systémiques – dont nous venons d'avoir un exemple concret avec la pandémie de Covid-19 et qui seront assez sûrement amenés à se multiplier sous des formes et selon des modalités encore imprévisibles – nécessitent de renforcer la résilience des sociétés. Quels sont les indicateurs pour éclairer la conception en amont et évaluer la mise en œuvre en aval des politiques menées dans ce domaine ? La prise en compte par des indicateurs des rétroactions systémiques entre les activités humaines et le fonctionnement des écosystèmes demeure une question ouverte. De nouveaux indicateurs voient le jour pour tenter de répondre à ces nouveaux enjeux. À l'échelle d'un territoire, les **indicateurs de résilience** visent ainsi à développer des capacités pour se préparer à faire face à des situations de catastrophe ou de « stress » identifié ou imprévisible. C'est notamment l'objectif de la mission Résilience de la Ville de Paris qui a élaboré une stratégie de résilience déclinée en **3 piliers/9 objectifs/35 actions** pour répondre à six enjeux prioritaires²⁵. Cette stratégie définit des plans d'action qui s'appuient parfois sur de nouveaux indicateurs (de résilience climatique, de commande publique...) mais restent surtout guidés par des modes d'emploi (les sept caractéristiques d'un système résilient sont : inclusif, intégré, réfléchi, ingénieux, robuste, redondant, flexible) et de mobilisation (engagement des acteurs, coopération, logique systémique, nouvelle approche de la valeur créée, changements d'échelles).

Deux exemples de mobilisation des indicateurs dans le cadre de la stratégie Résilience de la Ville de Paris :

Contribution de Noémie Fompeyrine et Jacques Bouffier, respectivement responsable et membre de la mission Résilience de la Ville de Paris (extraits)

« Pour l'aménagement de l'espace public, la Ville de Paris élabore actuellement un référentiel ensemblier déclinant les objectifs en différents niveaux de détail (critères, indicateurs) adaptés à l'objet "espace public". Par exemple, le défi des ressources se traduit par des critères d'utilisation de matériaux, de sobriété énergétique, ou de consommation d'eau, eux-mêmes détaillés en indicateurs, comme le volume de matériaux valorisés ou la quantité d'eau économisée. Cet outil est conçu

²⁵. Inégalités sociales, économiques, territoriales et cohésion sociale ; le risque terroriste et le contexte sécuritaire ; le dérèglement climatique ; la pollution de l'air ; la Seine et les risques liés au fleuve ; la gouvernance territoriale.

*pour s'intégrer dans les modalités de travail existantes. En phase de conception, il peut servir de "check-list" ou de boîte à outils. En phase décisionnelle, il peut aider au pilotage et à la décision, en systématisant la prise en compte de chaque levier de résilience dans les arbitrages. En phase aval, il permet le suivi et l'évaluation. Comme support de conception, d'appropriation, de décision, le "jeu des indicateurs" permet ainsi de **systématiser la recherche de co-bénéfices dans l'action publique.** »*

« La Ville de Paris a tenté l'exercice [de mesure] pour ses "cours oasis". Ce programme vise à transformer les cours de récréation pour maximiser leurs services rendus en matière d'environnement, de santé, de lien social, de protection des ressources, etc. Il a fait l'objet d'une démarche d'évaluation ambitieuse, mobilisant sur plusieurs années des laboratoires internes et des chercheurs externes. Au total, 10 % du budget du projet a été consacré à l'évaluation. Cela a permis d'orienter et améliorer les choix techniques ou méthodologiques, indispensables à une généralisation équilibrée du dispositif. Le rapprochement durable de l'administration et de la recherche semble essentiel, pour garantir une meilleure contribution de l'action publique à la résilience et au partage des bonnes pratiques. »

Ces indicateurs se heurtent aux mêmes difficultés que les indicateurs déjà évoqués supra. Que faut-il mesurer ? Comment mesurer ? Par ailleurs, les évaluations quantitatives reposent sur des données parfois difficiles à collecter et à mettre à jour, et de nombreux déterminants de la résilience sont qualitatifs. Néanmoins ces indicateurs élaborés avec les acteurs permettent d'améliorer la capacité de résilience d'un territoire ou d'un État par une meilleure prise en compte de nos vulnérabilités, humaines et naturelles, et ils constituent de ce point de vue une voie à creuser.

Les recherches en cours dans ce domaine mettent notamment en avant les capacités définies comme « les capacités des citoyens à mobiliser leurs expériences et relations aux milieux, en vue d'enrichir leurs opportunités d'être et d'agir en prenant conscience des différents facteurs qui affectent leurs conditions de vie ». Ce concept a été développé initialement par Amartya Sen qui a reçu le prix Nobel d'économie en 1998 pour ses contributions à l'économie du bien-être. Le **PROJET CAPADAPT** (2017-2020), financé dans le cadre du programme GICC par l'ADEME et conduit par le CNRS – LADYSS, fait ainsi de la prise en compte des potentialités « adaptatives » des citoyens, associations, collectivités, acteurs économiques et professionnels le pivot de la coproduction des politiques d'adaptation à l'échelle des territoires. Compte tenu des coûts engendrés par la gestion des catastrophes, qu'elles soient sanitaires, climatiques, naturelles, et leurs conséquences économiques et sociales, développer des systèmes plus résilients apparaît comme un investissement mais également une manière de repenser le principe de précaution en lien avec les citoyens²⁶.

²⁶. Voir le livret des synthèses de l'appel à contributions Pour un « après » soutenable, notamment celles relatives aux attentes à l'égard de la puissance publique (juillet 2020)

À quoi servent 2. les indicateurs des soutenabilités ?

Comment les indicateurs des soutenabilités aujourd'hui disponibles peuvent-ils contribuer à transformer l'action publique ? Quelles utilisations et limites observe-t-on aujourd'hui ? Nous avons retenu quatre utilisations possibles qui, chacune à leur façon, portent un potentiel de transformation de la manière dont sont élaborées, déployées, évaluées les politiques publiques aujourd'hui. Nous illustrons pour chacune d'elles les potentialités et limites d'indicateurs multidimensionnels existants.

2.1 . Rendre public, communiquer

Les indicateurs informent le débat public, s'ils sont publiés et diffusés sous un format accessible et compréhensible pour tout un chacun. Les citoyens peuvent s'appuyer sur ces indicateurs pour comprendre une politique publique, demander davantage d'explications concernant cette dernière ou encore utiliser ces chiffres à l'appui d'un raisonnement pour revendiquer d'autres politiques. Ils constituent une **forme de communication de la part du gouvernement vers les citoyens**. Ainsi, depuis 2015, les nouveaux indicateurs de richesse ont vocation « [...] à être utiles à tous les citoyens pour évaluer l'évolution de la société et l'efficacité des transformations engagées. L'analyse de ces indicateurs ne doit pas rester cantonnée à une discussion d'experts et de statisticiens. Très concrets, ils ont vocation à pouvoir être commentés par tous. Je souhaite qu'ils puissent être diffusés largement, pour que toutes les parties prenantes et les citoyens puissent se les approprier » (introduction au rapport *Les nouveaux indicateurs de richesse 2018* par Édouard Philippe).

Au nombre de 10, ces indicateurs élaborés en concertation avec la société civile²⁷ doivent être rendus publics chaque année par le gouvernement. Le dernier rapport, publié en février 2019, donne une vision synthétique de ces indicateurs en comparaison européenne.

Pour qu'ils puissent éclairer le débat public, ces indicateurs doivent encore être accessibles, et donc diffusés dans la transparence. En 2017 comme en 2018, le rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse est paru avec quatre mois de retard, soit en février 2018 et février 2019 (et pas de parution en 2020), alors même que la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite loi Sas, prévoyait que le rapport annuel paraisse le premier mardi d'octobre, c'est-à-dire au début de la discussion à l'Assemblée nationale des orientations budgétaires proposées par le gouvernement. Ainsi, ces nouveaux indicateurs restent-ils peu connus du grand public et ne peuvent être mobilisés à temps par les parlementaires, ce qui limite leur pouvoir de transformation des politiques publiques.

27. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/indicateurs-de-richesse-rapport-gouvernement>

Indicateur de richesse nationale – Comparaison Européenne

	Indicateur 0	Indicateur 1	Indicateur 2	Indicateur 3	Indicateur 3	Indicateur 3	Indicateur 3	Indicateur 4	Indicateur 4	Indicateur 4	Indicateur 5	Indicateur 6	Indicateur 7	Indicateur 8	Indicateur 9	Indicateur 10
	Taux de croissance PIB réel par tête	Taux de chômage des 15-64 ans	Dépenses de R&D	Dette publique au sens de Maastricht	Endettement des ménages	Endettement des sociétés non financières	Espérance de vie en bonne santé Hommes	Espérance de vie en bonne santé Femmes	Satisfaction dans la vie	Dispersion des revenus ¹	Taux de pauvreté en condition de vie	Taux de sortie précoces	Emission de gaz à effet de serre / hab.	Artificialisation des sols		
	2017	2017	2016	2017	2017	2017	2016	2016	2013	2016	2017	2017	2017	2016	2016	2015
	En %	En %	En % du PIB	En % du PIB	En % du PIB	En % du PIB	En année	En année	Note à 10	Rapport masse des niveau de vie	En %	En % des 18-24 ans	En équivalent de CO ₂	En % du territoire		
Allemagne	1,8	75,2	2,94	64,1	52,2	47,3	65,2	67,4	7,3	4,5	9,1	10,1	11,0	11,0	7,4	
Autriche	1,9	72,2	3,09	78,4	49,6	72,1	5,7	57,1	7,8	4,3	7,4	7,4	9,1	9,1	4,3	
Belgique	1,3	63,1	2,49	103,1	60,0	127,7	63,7	63,7	7,6	3,8	11,3	8,9	10,4	10,4	11,4	
Bulgarie	4,6	66,9	0,78	25,4	19,7	79,7	64,0	67,5	4,8	8,2	43,8	12,7	8,3	8,3	1,8	
Chypre	3,3	65,6	0,5	97,5	106,8	208,8	63,1	68,8	6,2	4,6	28,6	8,5	10,3	10,3	5,4	
Croatie	3,6	58,9	0,85	78,0	33,9	64,3	57,1	58,7	6,3	5,0	30,1 ¹	3,1	5,8	5,8	3,7	
Danemark	1,6	74,2	2,87	36,4	126,8	76,0	60,3	60,3	8,0	4,1	6,8	8,8	8,8	8,8	6,9	
Espagne	2,8	61,1	1,19	98,3	60,7	77,7	65,8	66,4	6,9	6,6	12,8	18,3	7,0	7,0	3,4	
Estonie	4,9	74,1	1,28	9,0	38,0	67,0	54,3	59,0	6,5	5,4	11,6	10,8	14,9	14,9	2,0	
Finlande	2,6	70,0	2,75	61,4	66,3	79,2	59,1	57,0	8,0	3,5	8,2	8,2	10,7	10,7	1,6	
France	1,8	64,7	2,22	93,5	57,7	89,7	62,7	64,1	7,1	4,3	11,1	8,9	6,9	6,9	5,4	
Grèce	1,6	53,5	1,01	178,6	56,4	61,0	63,8	64,7	6,2	6,1	36,0	6,0	8,5	8,5	3,4	
Hongrie	4,4	68,2	1,21	73,6	18,7	52,7	59,6	60,2	6,2	4,3	28,9	12,5	6,3	6,3	4,1	
Irlande	6,0	67,7	1,18	68,0	47,2	196,0	67,3	69,7	7,4	4,4	15,51	5,1	12,9	12,9	3,8	
Italie	1,7	58,0	1,29	131,8	40,8	69,7	67,5	67,1	6,7	5,9	17,9	14,0	7,1	7,1	6,9	
Lettonie	5,8	70,1	0,44	40,1	22,0	61,4	52,3	54,9	6,5	6,3	23,0	8,6	5,8	5,8	1,6	
Lituanie	5,8	70,4	0,85	39,7	22,4	33,1	56,0	59,4	6,7	7,3	24,4	5,4	7,0	7,0	2,8	
Luxembourg	0,1	66,3	1,24	23,0	63,4 ¹	290,5 ¹	61,3	58,8	7,5	5,0	4,4	7,3	17,2	17,2	9,8	
Malte	3,8	69,2	0,61	50,8	49,8	73,3 ¹	71,0	72,3	7,1	4,2	8,0	17,7	4,2	4,2	23,7	
Pays-Bas	2,3	75,8	2,03	56,7	105,3	147,6	62,8	57,8	7,8	4,0	6,9	7,1	11,5	11,5	12,1	
Pologne	4,8	66,1	0,97	50,6	34,9	41,5	61,3	64,6	7,3	4,6	13,2	5,0	10,4	10,4	3,5	
Portugal	3,0	67,8	1,27	125,7	67,5	93,3	59,9	57,4	6,2	5,7	18,0	12,6	6,5	6,5	5,3	
Rep.Tchèque	4,0	73,6	1,68	34,6	29,6	37,8	62,4	63,7	6,9	3,4	9,8	6,7	12,3	12,3	4,6	
Roumanie	7,6	63,9	0,48	35,0	16,1	34,7	59,8	59,0	7,2	6,5	37,2	18,1	5,7	5,7	2,2	
Royaume-Uni	1,1	74,1	1,69	87,7	84,8	82,8	63,0	63,0	7,3	5,1	12,51	10,6	7,4	7,4	6,5	
Slovaquie	3,0	66,2	0,79	50,9	39,7	55,6	56,4	57,0	7,0	3,5	16,4	9,3	7,6	7,6	3,0	
Slovénie	4,8	69,3	2,00	73,6	27,0	48,4	58,6	59,7	7,0	3,4	12,1	4,3	8,6	8,6	3,3	
Suède	0,7	76,9	3,25	40,6	87,8	106,2	73,0	73,3	8,0	4,3	4,2	7,7	5,3	5,3	1,6	
Zone Euro (19)	2,1	66,5	2,13	86,7	56,9 ¹	81,9 ¹	nd	nd		5,1	13,1	11,0				
UE-28	2,2	67,7	1,93	81,6	61,2 ¹	79,9 ¹	63,5	64,2	7,1	5,1	14,7	10,6	8,4	8,4	4,2	

Source : Rapport du gouvernement (2019), Les nouveaux indicateurs de richesse 2018

En juillet 2017, Franck Montaugé et plusieurs de ses collègues sénateurs avaient déposé une proposition de loi visant à instituer un conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être qui aurait pour mission « d'informer le Parlement sur les conséquences des politiques publiques sur le bien-être des populations et sa soutenabilité. Ce conseil a aussi pour mission de mettre en place une plateforme participative numérique relative aux NIR afin que les citoyens s'approprient les indicateurs alternatifs au PIB et fassent vivre le débat démocratique ». À l'issue de la première lecture au Sénat en mars 2018, les sénateurs n'ont pas adopté le texte considérant que :

- › la création d'un nouvel organe parlementaire, commun aux deux assemblées et dédié à l'évaluation, n'est pas la modalité la plus pertinente du renforcement de l'évaluation des lois ;
- › « une réflexion plus large sur le renforcement des capacités des assemblées parlementaires en matière de contrôle et d'évaluation est nécessaire ».

Depuis lors, les débats ont été suspendus jusqu'à présentation d'un nouveau rapport par la commission des lois.

2.2 . Évaluer les politiques publiques

La prise en compte des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques est l'une des conditions de leur soutenabilité. Les indicateurs utilisés aujourd'hui pour évaluer les politiques publiques, c'est-à-dire « apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre²⁸ », ne sont cependant pas forcément opérants pour tenir compte des effets croisés et systémiques d'une politique.

Ainsi, la plupart des évaluations *ex post* de politiques publiques se concentrent sur l'appréciation des objectifs sectoriels visés (indicateurs de santé pour les politiques sanitaires, indicateurs de distribution des revenus pour une politique fiscale, suivi des emplois créés ou de la rentabilité des entreprises pour une politique économique, etc.). Les indicateurs de soutenabilité, en amont comme en aval des décisions, peuvent en revanche porter une vision transversale et renouvelée de l'évaluation en fournissant des indications multidimensionnelles sur les effets des politiques publiques.

C'était l'un des objectifs des évaluations d'impact prévues depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui prévoit que tous les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact lorsqu'ils sont transmis au Parlement. Celle-ci a pour objet d'évaluer les incidences économiques, financières, sociales, environnementales du projet de loi déposé²⁹. Les limites de ces études d'impact ont été maintes fois soulignées

²⁸. Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques

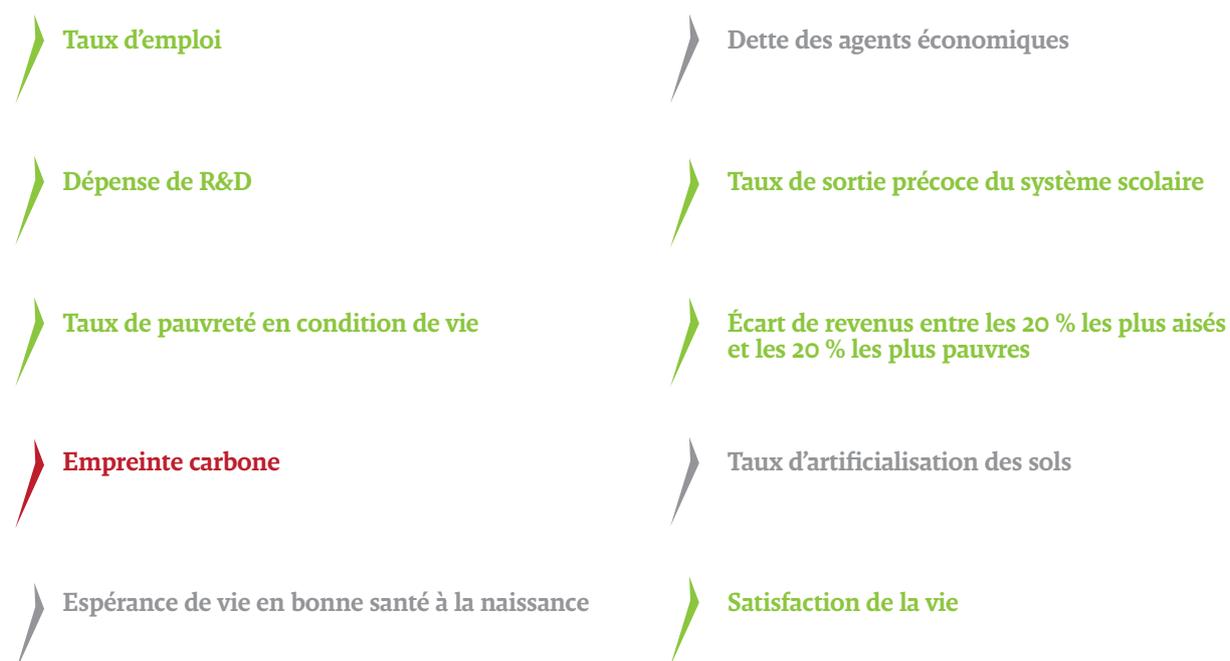
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005626964&dateTexte=20110516>

²⁹. Aux termes de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les études d'impact doivent notamment exposer avec précision : « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».

depuis³⁰ : les conditions de leur réalisation, les délais dans lesquels elles sont transmises au Parlement, leur qualité variable, leur incomplétude... et elles n'ont de ce fait pu jouer pleinement leur rôle, à savoir mettre en lumière d'éventuels conflits entre dimensions qui auraient conduit à revoir les projets de lois prévus et transformer effectivement la fabrique de la loi.

En matière d'évaluation *ex ante*, la loi dite Sas du 13 avril 2015, qui vise la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (NIR) dans les politiques publiques, prévoyait que figure dans le rapport annuel publié par le gouvernement sur ces nouveaux indicateurs « une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante ». Ces NIR n'avaient pas qu'une visée descriptive ou informative mais ils devaient contribuer à rendre visibles les arbitrages le plus souvent implicites induits par telle ou telle politique, en mettant en lumière leur impact sur les 10 indicateurs. Par exemple, les dispositifs en faveur de l'emploi ne doivent pas être analysés au seul prisme des emplois créés, mais il convient aussi de prendre en compte leur impact sur des indicateurs et dimensions tels que l'espérance de vie en bonne santé, la pauvreté en conditions de vie et les écarts de revenus entre quintiles, ou encore la satisfaction ou l'empreinte carbone.

Les deux premiers rapports sur les nouveaux indicateurs de richesse publiés en 2015 et 2016 présentaient quelques évaluations de dispositifs au regard de ces indicateurs. Ainsi par exemple, l'impact sur les 10 indicateurs de **la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels** de 2016 était ainsi résumé :



Source : le vert indique un impact qualitatif positif. Une couleur foncée indique qu'une évaluation quantitative est décrite dans la suite de la fiche. La satisfaction dans la vie est comptée conventionnellement en vert, si les autres indicateurs sont majoritairement favorables ou neutres.

30. Voir notamment le rapport du CESE (2019), *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, Jean-Louis Cabespines, septembre.

Outre son aspect sommaire, cette évaluation d'impact était purement informative, sans aucune dimension contraignante et donc peu susceptible de faire évoluer lesdites politiques pour les rendre plus soutenables. En outre, les rapports parus en 2017 et 2018 ne comportaient plus d'évaluation de politiques publiques.

Fort de ces constats, le sénateur Franck Montaugé et plusieurs de ses collègues ont déposé en 2017 une proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, qui comporte deux articles :

- l'article 1^{er} vise à permettre une évaluation plus qualitative des projets de loi en intégrant dans les études d'impact les nouveaux indicateurs de richesse, afin de « faire rentrer dans les mœurs une autre culture de l'évaluation fondée sur des indicateurs alternatifs au PIB » ;
- l'article 2 propose que l'étude d'impact, dans ses aspects économiques, financiers, sociaux et environnementaux, des projets de loi soit réalisée par des « organismes publics indépendants », habilités à réaliser ce type d'études.

Adoptée au Sénat en première lecture en mars 2018, cette proposition de loi reste depuis en attente d'examen par la commission des lois de l'Assemblée nationale et donc d'inscription au calendrier parlementaire.

L'évaluation *ex post* d'une politique au regard de ces indicateurs reste encore à construire ce qui implique de ne pas apprécier le succès ou la réussite d'un dispositif à l'aune de ses seuls objectifs originels mais de tenir également compte de ses effets multidimensionnels de manière à pouvoir le réorienter le cas échéant.

2.3 . Évaluer une stratégie nationale : l'exemple des indicateurs de la Stratégie nationale bas-carbone

Introduite dans la loi de transition écologique en 2015, la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) définit la feuille de route de la France pour conduire sa politique d'atténuation du changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas-carbone dans tous les secteurs d'activité. Elle établit pour cela des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la France à court/moyen terme – les budgets-carbone – par période de 4 ans qui peuvent être révisés en fonction des résultats obtenus, l'objectif final étant la neutralité carbone, c'est-à-dire zéro émission nette en 2050.

Son suivi repose sur un tableau de bord de 184 indicateurs et sur une revue régulière de la prise en compte des recommandations de la SNBC dans les politiques publiques. Les parties prenantes participant au Comité d'information et d'orientation de la stratégie sont associées à cette revue bisannuelle, à l'issue de laquelle le jeu complet d'indicateurs est publié. Tous les ans, plusieurs indicateurs clés sont par ailleurs actualisés. Il s'agit des indicateurs dits « de résultats », qui permettent d'appréhender le respect des principaux objectifs de la France en matière de climat. Ce suivi complète l'évaluation

de la SNBC, qui intervient tous les cinq ans, en amont de sa révision, sous l'égide du Haut Conseil pour le climat, comme le prévoit le Code de l'environnement.

Les indicateurs de la SNBC sont divisés en :

- indicateurs de **résultats** (19) et de **contexte** (14) ;
- indicateurs de **suiti des recommandations** :
 - indicateurs du niveau d'intégration de chaque recommandation de la SNBC (67) dans les **politiques publiques** ;
 - indicateurs pilotes, relatifs à la **mise en œuvre** des recommandations transversales et sectorielles de la SNBC (84).

Ces indicateurs, censés piloter l'action publique en vue d'atteindre les objectifs de cette stratégie, sont encore insuffisamment incorporés dans l'élaboration des politiques publiques comme en a fait le constat le HCC dans son rapport de décembre 2019³¹ : « Avec 3 % des articles de loi actuellement évalués sous l'angle environnemental, la France évalue très peu ses lois en regard du climat, ce qui ne permet pas un pilotage efficace vers l'objectif de neutralité carbone. Il estime que le cadrage de l'évaluation des lois doit être plus ambitieux, c'est-à-dire s'appliquer à toutes les lois susceptibles d'influencer les émissions de gaz à effet de serre, depuis leur élaboration jusqu'à la fin de leur durée de vie. De plus, le processus d'évaluation doit mettre en avant les indicateurs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Ces avancées législatives devraient annuellement être revues au plus haut niveau de l'État lors d'un Conseil de défense écologique. ». Disposer d'indicateurs précis et d'un processus de révision dynamique ne suffit pas à atteindre les objectifs fixés dans la SNBC, les indicateurs n'étant que des outils. Ils doivent être davantage incorporés dans la fabrique des politiques publiques et être conjugués à une vision systémique des effets de la SNBC pour tout un champ d'acteurs de manière à accompagner le changement qu'elle leur impose.

2.4 . Aider à la prise de décision

Les indicateurs de soutenabilité constituent également des aides à la prise de décision et à l'arbitrage, notamment en matière de budget et d'investissement.

Des indicateurs pour un budget soutenable

Les budgets nationaux jouent naturellement un **rôle essentiel dans la mise en œuvre des accords internationaux** en matière environnementale que de nombreux États ont pris : l'Agenda 2030 (paragraphe 45)³² ou encore l'OCDE dans son initiative Paris Collaborative on Green Budgeting³³. Le processus budgétaire qui détermine à la fois la politique fiscale – ce qui sera taxé – et l'allocation des ressources – où s'orientent les dépenses – constitue en effet un des aspects clés de la prise en compte et de l'incorporation des enjeux de soutenabilité au sein de la politique nationale. Par conséquent, il oriente à la fois les actions privées, valorisant certaines plus que d'autres par le biais de la taxation, et les dépenses de l'État, en effectuant des arbitrages entre des activités aux impacts variables.

31. <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions/>

32. <https://undocs.org/fr/A/RES/70/1>

33. Page de l'OCDE dédiée au Paris Collaborative on Green Budgeting <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>

Le cas de la Finlande, un des premiers pays à avoir mis en place un budget « vert »

La Finlande a commencé à intégrer le développement durable dans son processus budgétaire dès l'été 2017, en adoptant une approche « étape par étape » et en mobilisant les différents ministères ainsi que des organisations non gouvernementales, afin que la prise de conscience sur ces enjeux soit la plus vaste possible.

Dans la proposition budgétaire de 2018, les principales lignes de dépenses étaient accompagnées d'un texte expliquant l'effet de ces dépenses vis-à-vis du développement durable et en particulier des deux priorités de la Finlande : (1) une Finlande neutre en carbone et respectueuse des ressources ; et (2) une Finlande non discriminatoire, et hautement qualifiée. De plus, chaque ministère devait expliquer ses priorités et actions en termes de développement durable pour l'année budgétaire concernée. En plus de ces mesures, a été ajouté en 2019 un chapitre dans la rubrique « perspectives » dédié à la première priorité, « une Finlande neutre en carbone et respectueuse des ressources » offrant une analyse et une évaluation plus approfondies : détail des crédits budgétaires conformes aux objectifs de cette priorité, mais aussi des taxes et subventions préjudiciables à l'environnement, évaluation de l'impact négatif de certaines mesures budgétaires³⁴.

La France a également initié des travaux dans la lignée de l'initiative de l'OCDE lancée en 2017 pour une budgétisation environnementale (Paris collaborative on Green Budgeting). La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dont est issu le rapport *Green Budgeting* (2019), a proposé une « méthode pour une budgétisation environnementale³⁵ » consistant à « recenser, au sein du budget, les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental “significatif”, positif ou négatif, dans le but ensuite d'en évaluer précisément les effets³⁶ ». Les dépenses budgétaires sont ainsi classées en fonction de leur impact, sur une échelle allant de -1 à +3, pour chacun des six objectifs environnementaux identifiés³⁷ (d'après la taxonomie de l'Union européenne³⁸). Cette classification a été en grande partie déployée dans le cadre de la préparation du PLF 2021 pour évaluer en amont l'impact environnemental (favorable/défavorable/neutre) des dépenses budgétaires et fiscales de chaque ministère au regard de six objectifs environnementaux : la lutte contre le changement climatique ; l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ; la gestion de la ressource en eau ; l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ; la lutte contre les pollutions ; la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

34. Ces informations sont issues d'un entretien avec des personnes en charge du budget au ministère des Finances finlandais, ainsi que de différents éléments bibliographiques <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/construire-un-budget-pour-les-generations-futures> ; https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/Reactive_Finlande_janvier_2019.pdf Ministry of Finance, Budget Review 2019.

35. Remise du rapport de l'inspection générale des finances sur le budget vert : <https://www.economie.gouv.fr/rapport-igf-budget-vert>

36. *Ibid.*

37. À savoir l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, utilisation durable de l'eau et des ressources marines, transition vers une économie circulaire, prévention et contrôle de la pollution, protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

38. Commission européenne, Finance durable : la Commission se félicite de l'adoption d'un système de classification à l'échelle de l'UE pour les investissements durables (taxonomie). https://ec.europa.eu/france/news/20191218/taxonomie_investissements_verts_fr

A carbon-neutral and resource-wise Finland report action 1.3

			Budget 2018 EUR million	Budget 2019 EUR million
1.3 Create sustainable bioeconomy and cleantech solution				
MAF	30.10.40	Agricultural startup and investment grants* (Investments promoting state of environment and renewable energy use)	9.5	10.0
	30.10.64	EU and central government financial contribution to regional and local rural development* (Rural development program also includes environmental and climate projects)	95.0	126.5
	30.20.41	EU Income supports and EU market support* (Greening support)	157.5	157.5
	30.20.43	Environmental compensation, organic production, advice and non productive investments	290.7	290.7
	30.20.47	Food chain development* (Growing demand for domestic food and promoting exports)	0.5	0.3
	30.20.61	Transfer to Agriculture Development Fund* (Investment grants aimed at improving fields for production, production hygiene and animal welfare)	6.7	0.0
	30.40.22	Promoting natural resource economy and bioeconomy	14.9	6.5
	30.40.31	Supporting waterways and fisheries projects	8.5	5.6
	30.40.44	Support for ensuring sustainability of wood production	56.2	56.2
	30.40.45	Promoting forest nature management	5.0	5.0
MEAE	32.20.43	Supporting the commercialisation of cleantech and bioeconomy solutions and innovations	49.3	0.0
ME	35.10.21	Certain nature protection expenditure items	1.2	1.4
	35.10.22	Certain environment expenditure items* (Promoting protection of Baltic sea and waterways)	7.0	9.0
	35.10.52	Metsähallitus' public administration duties* (Tourism 4.0 project, nature tourism)	1.7	1.2
	35.10.61	Promoting waterways and environmental management* (implementation of waterways and marine management plans)	4.4	12.5
	35.10.63	Nature reserve acquisition and compensation expenditure*	20.0	20.2
Total			728.1	702.6

*Only the stated portion of the item's appropriations relate to the key aim of carbon-neutral and resource-wise Finland Source : Extrait Finland, Ministry of Finance, Budget Review 2019

Le résultat est une annexe informative au PLF 2021 qui passe au crible 574 milliards d'euros de dépenses³⁹. Cette annexe a vocation à alimenter le débat budgétaire et le dialogue avec les différentes directions sur la base des appréciations essentiellement qualitatives élaborées par le CGDD, les données quantitatives restant marginales. Se pose en effet la **question des moyens disponibles pour produire ces indicateurs** afin de compléter ce manque d'informations (voir encadré ci-dessous) mais également leur légitimité démocratique si des arbitrages doivent être faits sur cette base. Le rôle des parlementaires semble ici encore essentiel pour que cette évaluation participe effectivement à une transformation des modes d'élaboration de l'action publique.

³⁹ Sur près de 53 milliards d'euros identifiés comme ayant un impact sur l'environnement, 42,8 milliards d'euros (soit 7,5 % des montants examinés) ont été évalués comme favorables à l'environnement et 10 milliards d'euros comme défavorables. Les 100 milliards d'euros du plan de relance ont aussi été analysés selon la même méthode. Plus de 32 milliards d'euros ont été jugés favorables à au moins un objectif environnemental et aucune dépense n'a d'impact défavorable à l'environnement. Voir le **rapport complet** sur le site du ministère de l'Écologie.

Budget vert :

une méthode pour une budgétisation environnementale

Contribution de Sylvie Alexandre, Dorian Roucher et Florence Tordjman, membres de la mission IGF/CGEDD sur le budget vert (extrait)

« S'est posée dès ce stade la question de recenser les indicateurs existants permettant d'évaluer, qualitativement et quantitativement, c'est-à-dire d'établir un lien de cause à effet "au premier euro" entre la dépense et son impact environnemental. Si la mission a pu, à travers sa cotation, et moyennant une approche par scénario de référence et plusieurs conventions⁴⁰, proposer une méthode pour évaluer qualitativement l'impact environnemental présumé d'une dépense, et agréger les évaluations réalisées, elle n'a pu que constater l'incomplétude à ce stade des indicateurs quantifiés. (...) »

Dans le contexte actuel d'interrogations sur les moyens de la transition écologique, encore amplifiées par la crise du Covid-19, les attentes des décideurs et du public sont très fortes quant à l'évaluation de l'impact environnemental des politiques et de la dépense publique, mais force est de constater la pénurie d'indicateurs robustes, faute des approfondissements méthodologiques nécessaires, qui relèvent souvent de la recherche et de la modélisation, des données à recueillir pour faire tourner ces modèles, et de leur actualisation. »

Au-delà de cette dimension environnementale, l'intégration des ODD dans les processus budgétaires serait un levier pour construire un budget multi-dimensionnellement soutenable. E. Hege et L. Brimont ont étudié en 2018 la manière dont un nombre croissant de pays envisagent d'intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires⁴¹. Cette intégration se heurte aux mêmes défis que les tentatives d'intégration des nouveaux indicateurs de richesse dans le débat budgétaire : les indicateurs peuvent servir d'outils de pilotage de l'action publique à la seule condition qu'ils soient utilisés à tous les stades de la politique publique, à la fois en amont pour légitimer et institutionnaliser un phénomène et pour suivre son évolution, et en aval pour évaluer les résultats d'une stratégie politique.

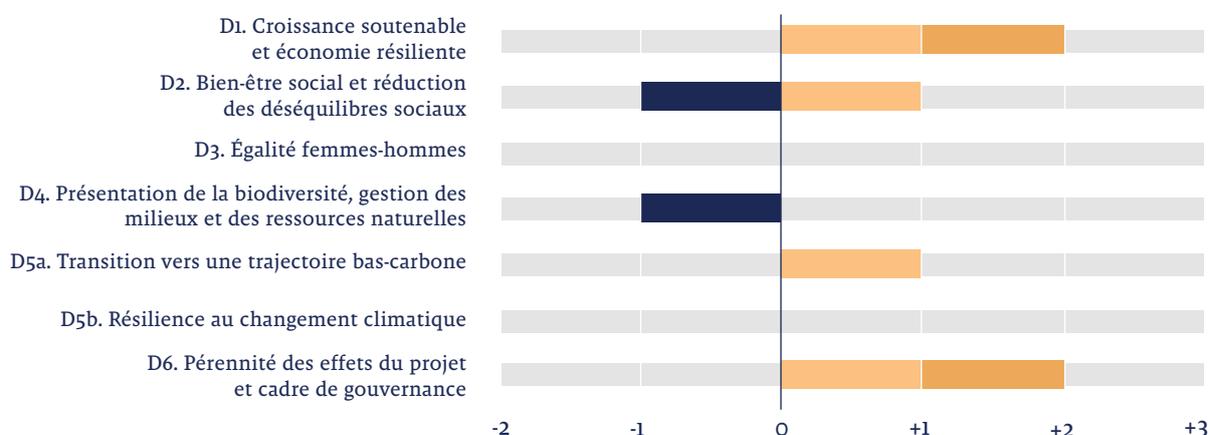
Des indicateurs pour des investissements soutenables

Comme pour les questions budgétaires, intégrer les enjeux de soutenabilité dans les critères d'investissement, c'est accepter d'intégrer des éléments qualitatifs à l'analyse préalable à la décision d'investissement afin de mieux rendre compte des interrelations et de la complexité des effets générés. Ainsi l'Agence française du développement (AFD) utilise depuis sept ans des indicateurs de développement durable pour évaluer *ex ante* la performance de ses investissements. Au-delà des indicateurs financiers, une notation qui va de -2 à +3 évalue le pouvoir transformationnel des investissements sur six dimensions. Révisée tous les deux ans, cette analyse sert de base à des échanges entre les équipes qui montent les projets et les parties prenantes, et permet de mettre en lumière et en discussion les arbitrages à faire. Cette évaluation *ex ante*, qui permet de faire évoluer le contenu des projets d'investissements voire de les reporter, vise à sortir du paradigme de la mesurabilité pour construire un cadre de redevabilité qui mette en lumière les responsabilités des parties prenantes à l'égard des différentes dimensions.

⁴⁰. Note issue de la contribution des membres de la mission IGF/CGEDD : « Ces conventions sont très structurantes : par exemple, neutralité des transferts sociaux aux ménages et des transferts non éco-conditionnés aux entreprises ; cf. rapport page 21.

⁴¹. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/integration-des-odd-dans-les-processus-budgetaires-nationaux>

Contribution au développement durable : synthèse graphique (exemple)



Source : AFD, L'analyse développement durable (2018)

L'État, par le biais de l'évaluation socio économique de ses investissements (au-delà de 20 millions d'euros), vise également à intégrer dans les choix d'investissement les effets non marchands générés par celui-ci⁴². L'évaluation socioéconomique permet en effet d'apprécier le bénéfice d'un investissement pour la collectivité, en analysant les gains de bien-être et les coûts que celui-ci induit pour la collectivité. Les effets pris en compte recouvrent un périmètre très large qui va au-delà des seuls gains financiers et comprend des effets non monétaires affectant le bien-être de la collectivité (par exemple : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la congestion routière, l'amélioration de la santé, etc.). Et cette évaluation peut également être utilisée ex post pour en apprécier les effets réels. Néanmoins l'annexe au PLF 2021 portant sur l'évaluation des grands projets d'investissement public souligne plusieurs insuffisances : l'absence de suivi homogène de ces projets, leur non systématisme et pour certaines la faiblesse des impacts étudiés.

Les ODD sont également déclinés en indicateurs et cibles de performance pour maximiser les impacts positifs et réduire les impacts négatifs des investissements sur l'ensemble des objectifs économiques, sociaux et environnementaux (voir partie 3 et [web conférence sur les politiques d'investissement](#)).

En conclusion, sur toutes ces dimensions (évaluer, prévoir, communiquer, arbitrer), des indicateurs existent qui permettent de rendre compte des différentes dimensions des soutenabilités. Les prendre en compte dans la fabrique des politiques publiques suppose d'adopter une vision plus large des ressources dont dispose une nation que celle que reflète le PIB : à la fois plus riche dans les dimensions prises en compte et plus réaliste sur l'état de notre écosystème, mais aussi plus complexe et qualitative donc plus difficile à objectiver.

Intégrer ces indicateurs dans l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques publiques rend nécessairement les décisions plus compliquées à prendre, du fait des multiples paramètres à prendre en compte, mais cela doit permettre de faire des arbitrages éclairés sur la base d'analyses et d'informations les plus complètes possibles sur leurs impacts notamment à moyen et long terme. Et, dans cette vision élargie, l'enjeu est toujours de faire en sorte que les indicateurs éclairent des décisions politiques qui doivent refléter les préférences collectives et servir l'intérêt général.

⁴². Guide de l'évaluation socio économique des investissements publics, France Stratégie (2017)

Les ODD,

3. une boussole pour un « après » soutenable ?

Les indicateurs des Objectifs de développement durable (ODD) illustrent la volonté internationale de tenir ensemble les différentes dimensions des soutenabilités dans le cadre d'un plan d'action ambitieux « pour l'humanité, la planète et la prospérité » qui constitue le cœur de l'Agenda 2030 des Nations unies. Emblématiques de la prise en compte des différentes dimensions des soutenabilités, ces 17 objectifs, adoptés en septembre 2015, « visent à éradiquer la faim et la pauvreté d'ici 2030, tout en reconnaissant que le développement humain et la préservation de notre planète vont de pair ». Fruit d'un processus participatif qui s'est étalé sur trois ans, les ODD représentent un accord sans précédent, entre les 193 États membres de l'ONU, sur les priorités du développement durable. Ils se basent sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – 8 objectifs visant à lutter contre la pauvreté, lancés en 2000 et que le monde s'était engagé à atteindre d'ici à 2015 – tout en les élargissant à l'ensemble des pays du monde, et non aux seuls pays en développement, et en couvrant l'ensemble des dimensions du développement durable.

Un ensemble d'indicateurs pour suivre la progression vers les ODD

Les 17 ODD ont été accompagnés, en mars 2017, d'un tableau de 169 cibles et de 244 indicateurs mondiaux calculés par les agences onusiennes et validés par la Commission statistique de l'ONU. En avril 2017, une liste d'une centaine d'indicateurs reprenant la liste des indicateurs mondiaux a été établie au niveau européen. Cette liste permet à l'organisation statistique Eurostat de dresser annuellement le bilan de l'avancée européenne (dernier rapport édité en mai 2020). En France, c'est en juillet 2018 que le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a proposé 98 indicateurs pour assurer le suivi national des ODD. Ils incluent les 10 indicateurs de richesse déjà évoqués, qui font désormais partie intégrante du suivi des contributions de la France aux objectifs de développement durable et des efforts de transformation de notre société vers un modèle plus soutenable.

Selon le dernier rapport de suivi des ODD publié par Eurostat⁴³, l'UE a globalement progressé vers la réalisation de la plupart d'entre eux au cours des cinq dernières années. En particulier, Eurostat note des progrès « notables » pour réaliser l'ODD n°16 « Paix, justice et institutions efficaces ». « De bons progrès » ont été également constatés pour l'atteinte des ODD n°1 « Pas de pauvreté » et n°3 « Bonne santé et bien-être ». Auxquels s'ajoutent l'ODD n°2 « Assurer la sécurité alimentaire et une agriculture durable » et l'ODD n°8 « Travail décent et croissance économique ». Les progrès sont moins tangibles en matière d'Égalité entre les sexes (ODD5). En effet, malgré des avancées en matière d'égalité salariale ou de représentation au sein des parlements nationaux,

43. Eurostat (2020), *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDG in an EU context*

Progrès de l'UE vers la réalisation des 17 ODD (période des 5 dernières années)



Source : Eurostat – Progrès de l'UE vers la réalisation des 17 ODD

l'écart a tendance à se creuser en matière d'accès au marché du travail. La lutte contre les changements climatiques (ODD13) semble lui marquer le pas. On constate en effet une hausse des températures de surface et du niveau d'acidification des océans ainsi qu'une augmentation des pertes économiques liées au réchauffement de la planète.

L'étude publiée par la Direction générale des politiques externes de l'Union⁴⁴, qui examine les cadres de gouvernance mis en place pour la mise en œuvre des ODD dans tous les États membres de l'UE, pointe notamment une opérationnalité et une appropriation insuffisantes de ces ODD.

En ce qui concerne la France, elle apparaît comme le pays le plus proche de la moyenne des 28 pays de l'UE sur ces objectifs⁴⁵. La pauvreté et les inégalités monétaires y sont relativement contenues, et l'espérance de vie y est élevée sans que cela se traduise par une meilleure santé perçue et elle reste mal classée en matière de mortalité routière. En matière d'éducation, la France fait mieux que la moyenne européenne, sauf pour la réduction des faibles compétences chez les jeunes de 15 ans. L'accès à l'emploi reste difficile, notamment pour les plus jeunes. Le bilan de la France est contrasté dans le domaine environnemental : sa consommation d'énergie a décliné comme dans l'ensemble de l'UE mais elle peine à atteindre certains de ses objectifs, par exemple en matière d'énergies renouvelables. Le recours à l'énergie nucléaire explique sa bonne performance quant aux émissions de gaz à effet de serre. La France est proche de la moyenne européenne pour la pollution de l'air par les particules fines ou le développement de l'agriculture biologique mais l'artificialisation des sols y est plus élevée que sur le continent.

Les ODD : langage universel des multiples dimensions des soutenabilités

Les ODD sont déployés à des niveaux multiples et permettent à des acteurs divers de partager un langage commun. Comme le rappelle Yves Zimmermann, directeur Capitale verte européenne à la Direction générale des Services à la Ville et Eurométropole de Strasbourg, les ODD constituent désormais « un langage universel », c'est-à-dire commun à toutes les personnes (acteurs privés, puissance publique, citoyens, territoires...) et à « tous les pays qui sont tous en voie de développement durable », avec comme mot d'ordre « *Leave no one behind !* », n'oubliez personne !

De nombreux acteurs notent toutefois que **les ODD couvrent imparfaitement** les enjeux de société et regrettent de ne pas y voir notamment figurer les enjeux liés à la culture, à la démocratie (liberté d'expression, liberté de la presse...), ou encore à la transition numérique. Par ailleurs, si les objectifs concernent différentes dimensions des soutenabilités (économique, sociale et environnementale), **les décisions de chaque pays restent souvent prises en silos et ne prennent pas en compte les différentes interactions croisées.**

Enfin, certains auteurs relèvent les risques de contradictions entre certains objectifs : alors que les ODD appellent à des modèles de développement soutenable sur tous les plans, ils restent en même temps tournés vers un objectif de croissance économique classique. Ainsi, la cible 8.1 indique « Maintenir un taux de croissance économique par habitant adapté au contexte national et, en particulier, un taux de croissance annuelle du produit intérieur brut d'au moins 7 % dans les pays les moins avancés ».

⁴⁴ European Parliament - DG for external policies, 2019, [Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward](#).

⁴⁵ Insee Références (2019), La France et les objectifs de développement durable, Jean-Pierre Cling, Sylvie Eghbal-Teherani, Mathieu Orzoni et Claire Plateau, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4181438?sommaire=4180914&q=odd>

La crise sanitaire ou l'évidence de la pertinence des ODD ?

Pour Fella Imalhayene⁴⁶, déléguée générale du Global Compact France, la crise sanitaire, en révélant un grand nombre d'insoutenabilités, a souligné l'interconnexion des sociétés humaines et des enjeux auxquels elles font face, et a ainsi mis en exergue la pertinence de l'Agenda 2030.

Elle accentue certaines priorités (santé, lutte contre les inégalités... mais aussi emploi, alimentation, villes et communautés durables, environnement...). Pour la députée Jennifer de Temmerman⁴⁷ la crise sanitaire a en particulier révélé trois vulnérabilités : celle de l'hôpital public (équipements et personnels), celle de l'économie (faillites, licenciements malgré les différentes mesures de soutien à l'économie), et enfin la dépendance de plusieurs secteurs stratégiques vis-à-vis de l'extérieur. Selon Damien Barchiche et Laura Brimont de l'IDDRI⁴⁸, la pandémie de Covid-19 a révélé à quel point l'accès à une couverture santé et plus largement à une couverture sociale était décisif pour lutter contre une épidémie.

3.1 . En quoi les indicateurs des ODD permettent de penser et de prendre en compte les insoutenabilités ?

Les ODD, en proposant un référentiel et un langage communs, dressent un nouvel horizon vers lequel l'ensemble des acteurs, publics ou privés, quel que soit le pays, peuvent se tourner.

Une démarche universelle pour des ambitions partagées

Comme le souligne Nils Pedersen, président de la Fonda, les ODD constituent une démarche universelle et transversale pour tous les pays, et pour tous les acteurs : États, entreprises et organisations de la société civile. Bien qu'universels, ils sont déclinés selon les particularités nationales et territoriales. Si les résultats sont différents d'un pays à l'autre, les ambitions seront en revanche partagées. Pour Nils Pedersen, c'est là toute la force de l'Agenda 2030. Il impose en outre une cohérence dans l'action publique ; la mise en place d'une feuille de route nationale⁴⁹ exige des arbitrages entre des injonctions de court terme et des perspectives de long terme⁵⁰.

Une approche systémique

Pour Fella Imalhayene, si le développement durable nous a appris que les trois piliers économique, environnemental/écologique et social sont interdépendants, les objectifs de développement durable permettent une analyse plus fine. En effet, les questions sanitaires (ODD 3 Bonne Santé) sont liées aux questions économiques (l'ODD 8 Travail décent et croissance économique) et climatiques (ODD 13 Climat et ODD 15 Vie terrestre), elles-mêmes liées aux questions sociales (ODD 1 Pauvreté et ODD 10 Inégalités). Les ODD fournissent ainsi, selon Mme Brimont et M. Barchiche de l'IDDRI, un cadre de référence permettant de

46. Contribution de Fella Imalhayene, déléguée générale du Global Compact France.

47. Contribution de Jennifer de Temmerman, députée de la XV^e circonscription du Nord.

48. Contribution de Damien Barchiche, directeur du programme gouvernance de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) et de Laura Brimont, coordinatrice de l'initiative Modes de vie en transition de l'IDDRI.

49. Feuille de route de la France pour l'Agenda 2030.

50. Contribution de Nils Pedersen, président de la Fonda.

suivre et d'évaluer les politiques publiques de manière systémique. Chaque objectif repose sur des cibles qui associent différentes dimensions du développement durable.

Fruit d'un travail collaboratif entre le ministère de la Transition écologique et solidaire et le Cerema, les rosaces illustrent cette dimension systémique au cœur des ODD. Elles permettent d'identifier à la fois les synergies existantes et les objectifs à concilier entre un ODD ciblé et chacun des seize autres, et ainsi de donner des pistes pour tirer parti de la mise en œuvre d'un ODD pour en atteindre un autre.

Un cadre plus large et plus précis

Les ODD renouvellent l'idée de durabilité en offrant, selon l'expression d'Yves Zimmermann, un cadre à la fois plus large et plus précis ; plus précis en identifiant les enjeux à hauteur des personnes : faim, pauvreté, santé, éducation, eau, terre... et plus large en invitant de nouvelles problématiques à la table de la durabilité avec les inégalités au sens large (ODD 10) ou l'égalité de genre (ODD 5). **Nathalie Lhayani**⁵¹, directrice de la politique durable du groupe Caisse des Dépôts et Consignations, souligne que les ODD ont le mérite de permettre de prendre en compte à la fois les insoutenabilités évidentes (climat, atteintes à la biodiversité, inégalités sociales...) et celles auxquelles certains acteurs économiques prêtent moins attention (qualité de l'eau, alimentation, égalité femmes-hommes, santé, bien-être, partenariats...). Étant indissociables, ils obligent leurs utilisateurs à avoir une vision quasiment exhaustive des problématiques d'insoutenabilités.

Exemple de rosace : ODD 15 « Vie terrestre »



51. Contribution de Nathalie Lhayani, directrice de la politique durable du groupe Caisse des Dépôts.

Au-delà des indicateurs, les ODD constituent une grille exhaustive **plus fine** de la soutenabilité d'un pays, d'un territoire, d'une entreprise que celle des cinq finalités du développement durable telles que mentionnées au III de l'article L.110-1 du Code de l'environnement depuis la loi Grenelle 2⁵². Pour la Ville de Niort⁵³ par exemple, les indicateurs permettent de décrire **l'état d'un territoire ou de l'action d'une collectivité**, de les positionner par rapport à d'autres territoires ou collectivités, et d'interroger le chemin à parcourir pour atteindre des cibles précisément chiffrées. Cet état des lieux de l'atteinte des ODD permet « d'apprécier le champ des questions non abordées et qui se révèlent aujourd'hui comme des priorités ; de mettre en place d'autres indicateurs en phase avec ces nouvelles priorités ».

Un nouveau système de mesure qui ne repose pas uniquement sur le PIB

Pour Nils Pedersen, les Objectifs de développement durable proposent un nouveau système de mesure qui ne repose pas uniquement sur le PIB, très largement insuffisant pour tenir compte des insoutenabilités liées à l'environnement ou au social⁵⁴. Ils sont un levier pour prendre en compte d'autres dimensions que la seule valeur créée. L'entreprise intègre dans le calcul de sa performance des coûts de production et d'achats, mais elle n'intègre que rarement dans sa propre chaîne de valeur ses coûts sociaux (stress lié au travail, bas salaires, absence de formation, absentéisme...) et encore moins ses coûts environnementaux.

3.2 . En quoi sont-ils un levier de transformation stratégique ? quelles sont leurs limites ?

Un mode d'action tourné vers la co-construction

Au cœur du cadre méthodologique des ODD, l'ODD 17 sur les partenariats met en avant des principes de bonne gouvernance. **Nils Pedersen**⁵⁵ rappelle que pour la première fois, tous les pays de la planète se sont accordés autour d'enjeux globaux. « *Le Faire ensemble* est encouragé, comme mode d'action collective pour relever les défis de l'Agenda 2030. » Un Faire ensemble qui associe l'ensemble des parties prenantes (État, collectivités, entreprises, organisations de la société civile, citoyens) à travers une co-construction des politiques publiques et **l'organisation de la vie en commun**. C'est dans cet esprit qu'a été co-construite la feuille de route vers les ODD de la Ville de Niort. Cette co-construction, en permettant de croiser les regards des acteurs intéressés est un « gage de pertinence mais aussi d'implication et *in fine* d'efficacité⁵⁶. »

52. L'objectif de développement durable est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants : 1° La lutte contre le changement climatique ; 2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ; 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ; 5° La transition vers une économie circulaire. **Article L.110-1 du Code de l'environnement.**

53. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

54. Revoir la webconférence « *Quelle comptabilité pour un "après" soutenable – ou comment mesurer ce qui compte vraiment ?* ».

55. Contribution de Nils Pedersen, président de la Fonda.

56. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

Un outil pour se projeter à dix ans

Face au court-termisme et aux cycles des élections politiques, les ODD s'apprécient dans le temps long et offrent, comme le souligne Nils Pedersen, une occasion rare de nous projeter à dix ans, alors même que le monde vit dans une accélération permanente. Il note ainsi que la France a connu des cycles de planifications stratégiques qui lui ont permis de dessiner à la fois ses ambitions économiques, mais aussi sociales et territoriales. Cette approche planificatrice obligeait à définir des priorités fortes et mesurables, décorrélées du seul cycle des élections politiques, qui rend plus difficile l'inscription dans le temps long. Les ODD pourraient-ils être la boussole d'une planification d'un nouveau type ?

Un outil de pilotage stratégique

Pour les entreprises : selon Fella Imalhayene, ce n'est pas sur l'aspect du *reporting* ou de la mesure de façon plus générale que les ODD ont la plus grande valeur ajoutée pour les entreprises. C'est avant tout le **cadre de pensée stratégique, la boussole stratégique qu'ils leur offrent, la capacité à penser la complexité et à identifier des risques pour leur activité économique, tout en ontribuant à l'intérêt général.**

Un levier stratégique dans les entreprises,

Fella Imalhayene - Global Compact France (extrait)⁵⁷

Plusieurs conditions sont nécessaires pour que les ODD puissent constituer un levier de transformation stratégique.

En premier lieu, l'Agenda 2030 doit être connu et adopté au plus haut niveau de l'entreprise, par le dirigeant, par le Comex. Il importe ensuite d'analyser l'ensemble de l'activité de l'entreprise à l'aune des ODD. C'est-à-dire pour chaque service créé ou pour chaque produit, il faut s'interroger sur l'impact que le mode de production, la commercialisation et la fin de vie de celui-ci a sur chaque ODD, voire chaque cible. Il faut regarder l'entreprise de manière transparente et ne pas faire l'impasse sur les impacts négatifs.

À travers cette analyse, l'entreprise identifie les ODD ou les cibles sur lesquelles son impact positif ou négatif est le plus important. Certains ODD peuvent constituer des opportunités économiques pour l'entreprise et l'amener à innover pour soutenir la contribution à un ODD.

Cette transformation stratégique ne pourra être effective que si elle est accompagnée d'un plan d'action, dotée d'indicateurs et de montée en compétences de l'ensemble des collaborateurs. Elle est possible aussi bien pour les grandes entreprises que pour celles de taille plus modeste. Elle peut commencer par l'inscription des ODD dans la raison d'être de l'entreprise. Mais ce n'est que le début !

⁵⁷ Contribution de Fella Imalhayene, déléguée générale du Global Compact France.

Du côté des acteurs financiers : Nathalie Lhayani explique que pour un investisseur institutionnel, **intégrer les ODD au pilotage stratégique** implique concrètement de passer en revue chaque année une série d'indicateurs pour s'assurer de la contribution à l'atteinte des ODD en France.

ODD et projets de financements et d'investissements, Nathalie Lhayani – Groupe Caisse des Dépôts (extrait)⁵⁸

Depuis début 2019, nous avons engagé un projet ambitieux pour objectiver et augmenter l'action de chaque métier du Groupe Caisse des Dépôts au service des ODD. Nous avons d'abord sélectionné les ODD les plus pertinents pour le Groupe (des ODD prioritaires pour lesquels nous définissons des indicateurs de suivi, intégrés à notre pilotage stratégique) et des ODD significatifs (sur lesquels nous faisons un simple suivi).

Dans un premier temps, nous avons ainsi défini un tableau de bord qualitatif synthétisant le plan d'action, par métier, et par objectif priorisé. Nous avons ensuite décliné ce plan d'action en indicateurs de mesure d'impact ciblés sur ces priorités.

Dans la dernière phase du projet, qui s'achèvera début 2021, nous définissons pour chaque indicateur, des cibles de performance quantitatives.

L'objectif est que ces cibles soient intégrées dans le Plan stratégique à moyen terme des métiers du Groupe qui fixent les orientations stratégiques à cinq ans. Nous cherchons ainsi à mieux articuler nos objectifs stratégiques financiers et « extra-financiers », à faire en sorte que toute notre action serve bien l'atteinte des ODD.

Pour les États : en tant que principale expression politique et économique de la politique gouvernementale, **le budget** apparaît selon Mme Brimont et M. Barchiche comme un point de départ naturel pour **faire des ODD un levier de transformation stratégique**. Plusieurs pays ont ainsi commencé à **intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires nationaux**⁵⁹. La plupart choisissent soit de cartographier leurs budgets par rapport aux ODD, soit d'inclure des rapports qualitatifs dans leur principal document budgétaire, donnant un aperçu de la manière dont le budget est lié aux différents ODD. Plus rarement, les pays utilisent les ODD pour améliorer leur système d'évaluation de performance budgétaire ou en tant qu'outil de gestion pour l'affectation et l'arbitrage des ressources. Ces approches ne s'excluent pas mutuellement et les échanges entre les quatre modes d'intégration peuvent être améliorés. Une autre avancée importante consisterait à les relier à l'évaluation des politiques publiques afin de mesurer les effets antagonistes ou synergiques des différents programmes dans le but d'améliorer la cohérence des politiques. Nathalie Lhayani souligne également qu'un suivi des budgets nationaux, comme de ceux des entreprises et des acteurs financiers au regard de cette matrice des ODD, à la suite d'un exercice de priorisation et de définition d'indicateurs correspondants, semble donc constituer une voie intéressante de développement d'une économie plus résiliente. Il reste toutefois à l'encadrer pour éviter le « *rainbow washing* »⁶⁰.

⁵⁸ Contribution de Nathalie Lhayani, directrice de la politique durable du groupe Caisse des Dépôts.

⁵⁹ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/integration-des-odd-dans-les-processus-budgetaires-nationaux>

⁶⁰ Contribution de Nathalie Lhayani, directrice de la politique durable du groupe Caisse des Dépôts.

Au-delà des États, certaines collectivités territoriales s'essayaient à la prise en compte des ODD dans leur budget, à l'image de la Ville de Strasbourg.

Un levier stratégique dans les territoires : La territorialisation des ODD

L'exemple des villes de Strasbourg et Niort (extrait)

À Strasbourg⁶¹, un **premier niveau de mise en œuvre** consiste à connecter ou aligner ses politiques publiques avec les 17 Objectifs et leurs cibles puis à évaluer, au moyen des indicateurs, le chemin à parcourir pour atteindre chaque objectif [...]. Mais il est essentiel de **dépasser ce travail de codification ou de checklist ODD** des politiques publiques pour, dans un **second niveau de compréhension globale**, en distinguer tout le bénéfice. La stratégie de territorialisation tant à la Ville qu'à l'Eurométropole de Strasbourg, s'est appuyée sur leur mise en œuvre à travers le budget, l'instrument de gouvernance par excellence. La méthode d'affectation de chaque dépense d'investissement à une cible principale correspondante et à une ou plusieurs cibles secondaires a permis à la fois de visualiser les efforts d'investissement consentis sur chaque ODD mais aussi d'en percevoir la force d'entraînement sur les autres ODD. Cette méthode a donné corps à une nouvelle approche en durabilité financière. Dans le même esprit que la durabilité dans les transports par exemple, elle consistera à lutter contre l'usage unique de la dépense (l'autosolisme) et à développer la multifonctionnalité de la dépense (le covoiturage ou les transports en commun). **Un budget sera d'autant plus durable qu'il déploiera une dépense ayant des effets sur le plus grand nombre de cibles possibles.**

La feuille de route Niort durable 2030⁶² intègre toutes les composantes du développement durable au travers de 8 défis. Une attention toute particulière est donnée d'une part à la transformation durable des modes de vie (notamment via le développement de modes de transports alternatifs, d'une agriculture durable dans une approche locale), et d'autre part à la qualité de vie et au bien-être des habitants au travers de politiques orientées vers l'inclusion, la formation et l'accès à l'emploi, la santé, le lien social et la sécurité pour tous. Au-delà des indicateurs, ce sont les ODD et leurs cibles qui constituent une grille de lecture de la soutenabilité. L'état des lieux d'un territoire et de l'action d'une collectivité, la définition des enjeux de durabilité, l'analyse en transversalité de ce qui existe avec cette grille d'analyse sont les préalables à l'élaboration d'une stratégie. **Être orienté vers des objectifs permet de mieux structurer cette stratégie et de ne pas se contenter d'une liste d'actions mises bout à bout dont rien n'assure qu'elle permettrait de créer l'impact recherché.**

Le Comité 21 rappelle que la « territorialisation » des 17 ODD va de pair avec la construction d'indicateurs d'évaluation de la contribution des territoires aux 17 ODD et que les initiatives en la matière se multiplient. « En France, parmi les travaux

61. Contribution d'Yves Zimmermann, directeur Capitale verte européenne à la Direction générale des Services à la Ville et Eurométropole de Strasbourg.
62. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

conduits par plusieurs territoires, on citera "la méthodologie d'élaboration d'indicateurs permettant d'apprécier la contribution de collectivités locales aux ODD⁶³", coordonnée par la DREAL Bourgogne-Franche-Comté. Plusieurs Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) (Nouvelle-Aquitaine, Centre Val de Loire) ont également investi le sujet et travaillent aux côtés de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour produire des indicateurs aux différentes échelles, selon une méthode compatible avec celle du Conseil national de l'information statistique (CNIS), pouvant déboucher sur des portraits de territoire⁶⁴ ».

Fort d'un vrai potentiel de levier de transformation, **certaines limites et des risques apparaissent toutefois à leur utilisation.**

Décisions encore trop prises en silos

Les objectifs et les cibles de l'Agenda 2030 sont utiles, **mais ce sont surtout leurs interactions qu'il convient d'optimiser.** C'est pourtant cette dimension qui a jusqu'ici été la moins appliquée⁶⁵. En effet, selon l'IDDRI, les premières interprétations qui mettaient l'accent sur les trois dimensions de la durabilité (économique, environnementale et sociale) ont plutôt renforcé la prise de décision en silos thématiques, bien souvent en privilégiant les avantages économiques immédiats par rapport aux coûts sociaux et environnementaux qui se matérialiseraient à plus long terme. Analyser en transversalité la prise en compte et la contribution à l'ensemble des cibles reste un exercice complexe qui peut en limiter leur utilisation⁶⁶.

Dilution des objectifs visés

En matière de financement, Nathalie Lhayani note que la principale limite de ce type de matrice est qu'en multipliant les critères de sélection des projets à financer, les objectifs stratégiques visés en termes de soutenabilités soient dilués. En effet, « un projet qui ne cochera pas la case de l'ODD climat, pourra cocher la case "création d'emplois" décents ou "ville durable" et in fine peut toujours franchir la barre de l'éligibilité au regard des ODD. Il convient donc de construire des grilles de cotations multicritères, mais de bien pondérer ceux-ci en fonction des objectifs stratégiques poursuivis⁶⁷ ».

63. DREAL Bourgogne-Franche-Comté (2019), *Élaborer des indicateurs de contribution aux ODD pour nourrir des stratégies territoriales*, janvier.

64. Comité 21 (2019), *Pour l'appropriation de l'Agenda 2030 par les collectivités françaises*.

65. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/bilan-et-conditions-de-succes-de-lagenda-2030-pour-le>

66. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

67. Revoir la webconférence « *Face à la crise, quelles politiques d'investissement soutenables ?* » (19 mai 2020).

Des indicateurs qui ne reflètent pas toutes les dimensions d'un objectif

À titre d'exemple, les indicateurs de l'Insee retenus pour le suivi de l'ODD n°3 « Bonne santé et bien-être » cherchent à rendre compte de la promotion de la santé, en incluant la prévention dans tous les milieux et tout au long de la vie. On peut regretter, selon Jennifer de Temmerman, que ces indicateurs n'intègrent pas les problématiques de l'hôpital, de la recherche scientifique ou encore celles du personnel soignant qui sont aujourd'hui des priorités auxquelles nous devons faire face. Des indicateurs de suivi de ces nouvelles priorités auraient permis de mieux cerner les problèmes actuels et d'établir une stratégie de réponse claire et adaptée.

Risque d'ODD-washing

Pour de nombreuses entreprises, les ODD restent un outil de communication plus qu'un outil de transformation du modèle d'affaires. Le risque d'ODD-washing est réel. « Les entreprises reportent essentiellement sur leur contribution positive tout en omettant l'impact négatif que leurs activités peuvent avoir sur les différents ODD⁶⁸. » Face au risque d'être taxées d'ODD-washing, Fella Imalhayene note que les entreprises doivent apporter une preuve robuste de leur contribution aux ODD. C'est aussi pour elles un enjeu de financement : de plus en plus d'investisseurs responsables ou classiques leur demandent des indicateurs pour calculer la valeur de leur contribution aux ODD.

3.3 . Comment les ODD peuvent être mobilisés pour construire un « après » soutenable ?

Face à la triple urgence : relance économique, questions sociales et urgence environnementale, les ODD peuvent être mobilisés pour construire un après-soutenable et servir de boussole pour les décisions stratégiques. Cette démarche est d'autant plus pertinente en période de crise sanitaire, sociale, économique où l'action publique est revalorisée, où l'engagement et la solidarité sont renforcés, et où il y a un désir fort de construire « le jour d'après »⁶⁹.

Les ODD sont une boussole qui nous dit d'une part, **vers où aller** : santé, éducation, réduction de la pauvreté et des inégalités, emplois décents, climat, biodiversité... et incitent à cet égard à repenser **notre modèle de croissance**. Pour Jennifer de Temmerman, une économie durable doit tenir compte des enjeux écologiques et sociaux, à travers des politiques de protection de l'environnement et de la biodiversité, mais également de justice sociale et fiscale. D'autre part, les ODD sont une boussole qui nous dit comment y aller : institutions exemplaires, responsabilité sociétale, recherche, financements, partenariats...⁷⁰

68. Article Novethic.

69. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

70. Voir notamment le rapport *Repenser nos sociétés à l'aune des ODD : gouvernance et développement durable*, Fondation Jean Jaurès, novembre 2020

Adopter une nouvelle matrice de l'action collective

Pour Jennifer de Temmerman, la crise a révélé l'importance des acteurs locaux et de la société civile lorsque les administrations centrales accusaient le coup. Les communes, les communautés de communes, les départements, les régions se sont mobilisés pour soutenir l'État, rassurer et accompagner nos concitoyens dans cette période difficile. **La décentralisation et l'autonomie des collectivités territoriales pourraient être repensées** afin de les doter davantage en compétences, en moyens, leur faire confiance et travailler en synergie avec ces maillons essentiels de notre société. Ce point est également avancé par M. Pedersen pour lequel ce qui se dessine c'est une puissance publique qui ose déléguer, **en s'appuyant sur la société civile organisée** ; l'État a dans cette optique le devoir d'assurer le rôle d'intégrateur qui permettra le plein déploiement de l'Agenda 2030⁷¹. **La nouvelle matrice de l'action collective serait alors « l'associativité »** : ce serait le lien social et la mise en commun qui conditionneraient désormais la pérennité des activités économiques et l'efficacité des politiques publiques.

Cette nécessité de **partenariats et de co-construction** est spécifiquement mise en avant par l'ODD 17, et cela à l'échelle de tous les acteurs. Co-construire la feuille de route avec les parties prenantes, c'est l'objectif de Niort durable 2030, pour que tout soit défini en croisant les regards des personnes et des acteurs intéressés/concernés. C'est pour la ville de Niort un gage de pertinence mais aussi d'implication et *in fine* d'efficacité⁷².

Cette nouvelle matrice de l'action collective requiert **une ingénierie et une gouvernance partagées**. Des moyens doivent ainsi être fléchés pour faire monter en compétences l'ensemble des acteurs de l'Agenda 2030. L'État et la puissance publique, rappelle M. Pedersen, ont un rôle important à jouer en la matière pour donner aux communautés d'action toutes les chances de produire des changements significatifs, et assurer « l'emboîtement des échelles d'action », c'est-à-dire **la mise en cohérence – et non la mise en concurrence des acteurs**⁷³.

Optimiser les interactions entre ODD pour des choix éclairés

Selon Jennifer de Temmerman, face aux conséquences des approches en silos que nous avons observées jusqu'à présent, les ODD définissent une **nouvelle approche d'ensemble** qui permet de tenir compte des conséquences des différentes politiques publiques les unes par rapport aux autres. Un constat partagé par M. Zimmermann pour qui chaque décideur, responsable administratif ou élu **devra faire les choix éclairés** pour que toute action engagée ne concourt pas uniquement à l'atteinte de son objectif unique mais soit également utile à d'autres objectifs.

Pour Mme Brimont et M. Barchiche, **les interactions entre ODD peuvent donner lieu à des co-bénéfices** et portent un potentiel important de transformation vers le développement durable. Cela nécessite de gérer les contradictions et les synergies entre secteurs tels que, par exemple, les soins de santé, l'économie, les systèmes alimentaires ou énergétiques. Pour dépasser les approches sectorielles qui se concentrent sur un seul objectif ou un sous-ensemble d'objectifs, **la manière la plus efficace – voire la seule – de progresser sur un objectif donné est de tirer parti des synergies positives**

71. Contribution de Nils Pedersen, président de la Fonda.

72. Contribution de Bruno Paulmier, directeur général des services de la Ville de Niort, et de Sophie Broc, chargée de mission « démarche développement durable » à la Ville de Niort.

73. Contribution de Nils Pedersen, président de la Fonda.

avec d'autres objectifs tout en résolvant ou en améliorant les compromis négatifs avec d'autres encore : par exemple, quelles options pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire tout en préservant la biodiversité et l'eau et en veillant à bien prendre en compte les inégalités de genre⁷⁴ ?

De nombreux travaux sont en cours pour aider à explorer ces synergies et interactions existantes entre ODD. À titre d'exemple, le Conseil international pour la science⁷⁵ et le Stockholm Environment Institute⁷⁶ ont développé un système, basé sur sept niveaux, pour définir le niveau d'influence d'une politique sur l'autre, d'un objectif sur l'autre. Lors du Mooc sur les ODD organisé par l'UVED, Anne-Sophie Stevance explique : « Côté synergie, le premier niveau est celui pour lequel la poursuite d'un objectif crée des conditions favorables à la réalisation d'un autre objectif. Par exemple, l'électrification des campagnes permet la poursuite de l'objectif de l'éducation pour tous en permettant l'étude le soir. Il s'agit d'effets indirects. Le deuxième niveau, c'est l'effet de renforcement. La réalisation d'un objectif A contribue à réaliser un objectif B. Il s'agit d'une contribution directe et nécessaire. Par exemple, le développement des énergies non carbonées permet de réduire la pollution de l'air et contribue directement à la santé des populations. Enfin, le niveau d'interdépendance le plus élevé consiste à ce qu'un objectif ne puisse être atteint sans la réalisation d'un autre. Par exemple, promouvoir l'égalité des sexes dans la participation à la vie publique va de pair avec l'éradication de toutes les formes de discrimination envers les femmes⁷⁷. »

Améliorer le dialogue et regagner la confiance

Si les ODD « parlent » à tous et s'adressent à tous (pouvoirs publics locaux et nationaux, entreprises, secteur à but non lucratif, individus), ils restent encore trop peu connus. En 2019, le Global Compact France a mené une enquête auprès de ses entreprises adhérentes pour identifier les freins qu'elles rencontrent et les besoins qu'elles expriment dans l'adoption de cet Agenda. 50 % d'entre elles ont exprimé le besoin que **l'ensemble de leur parties prenantes, parmi lesquelles les pouvoirs publics, maîtrisent cet Agenda** pour qu'il puisse être un instrument de dialogue⁷⁸.

L'appropriation de ce langage commun est nécessaire tant **la défiance entre tous ces acteurs est devenue grande et peut être un frein terrible à la construction d'un après soutenable**. Les ODD provoquent, selon Nils Pedersen, une dynamique de « faire ensemble » dans laquelle des communautés d'action se constituent pour résoudre des défis collectifs et partagés. Ils nous offrent « **une grammaire des civilisations** pour conjuguer l'innovation sociale au futur durable⁷⁹ ».

⁷⁴ Contribution de Damien Barchiche, directeur du programme gouvernance de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), et de Laura Brimont, coordinatrice de l'initiative Modes de vie en transition de l'IDDRI.

⁷⁵ <https://council.science/wp-content/uploads/2017/05/SDGs-interactions-executive-summary.pdf>

⁷⁶ <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/04/sei-brief-2019-sdg-synergies-2.pdf>

⁷⁷ Intervention de Anne-Sophie Stevance (Conseil international des sciences) lors du **Mooc organisé par l'UVED sur les Objectifs de développement durable**.

⁷⁸ Contribution de Fella Imalhayene, déléguée générale du Global Compact France.

⁷⁹ Contribution de Nils Pedersen, président de la Fonda.

Financer les ODD après la pandémie : c'est possible !

Thomas Lagoarde-Segot (extrait)⁸⁰

« Nous présentons ici les éléments d'une stratégie innovante permettant simultanément de revitaliser et de transformer notre économie en réponse aux effets de la pandémie de Covid-19 et aux impératifs de l'Agenda 2030. Elle est neutre sur le plan fiscal, budgétaire, et de la stabilité financière. L'innovation proposée constitue à articuler le déploiement de monnaies locales complémentaires, la notation extra-financière, et les outils traditionnels de politique monétaire.

Étape 1 : Création d'Agences territoriales de financement de la transition

Des Agences territoriales de financement de la transition sont dans un premier temps déployées dans les territoires sous l'autorité de la Banque centrale européenne. Ces Agences ont quatre missions. Premièrement, **elles identifient la mission des monnaies locales complémentaires** en organisant un débat démocratique sur les priorités territoriales dans le cadre des 17 ODD de l'Agenda 2030. Deuxièmement, **elles établissent sur cette base une taxonomie permettant d'identifier les entreprises, les secteurs et/ou les zones prioritaires dans lesquels circuleront ces monnaies locales complémentaires**. Troisièmement, **elles évaluent l'impact social et écologique rétrospectif de ces monnaies locales complémentaires** en calculant leur Rendement social de l'investissement (RSI) (Cooney, 2017). Quatrièmement, **elles émettent des certificats d'impact** qu'elles délivrent aux banques commerciales en contrepartie de leurs émissions de prêts en monnaie locale complémentaire.

Étape 2. Monnaies locales complémentaire et politique monétaire

Les monnaies locales complémentaires sont convertibles en euro à taux fixe et sont émises par le canal du crédit bancaire au secteur privé. Les banques obtiennent en contrepartie de ces émissions de prêts un **certificat d'impact rétrospectif**. Ces certificats sont représentatifs du rendement social (RSI) généré par la circulation de la monnaie sur un territoire au cours d'une année.

Mais le système proposé repose fondamentalement sur **la convertibilité partielle de ces certificats en monnaie banque centrale** : la Banque centrale réescompte une fraction des prêts émis en monnaie locale complémentaire, en échange des certificats RSI émis par les Agences territoriales de financement de la transition.

La dynamique de croissance est donc insufflée, dans chaque territoire, par le développement de secteurs et d'entreprises répondant à une taxonomie ODD spécifique élaborée par les Agences territoriales de financement de la transition dans une logique bottom-up (voir Étape 1). S'enclenche alors un **"ré-encastrement" de la production, de l'investissement, de la consommation dans les nouveaux critères systémiques de l'Agenda 2030.** »

L'émission de certificats d'impact par les Agences territoriales de financement de la transition, en contrepartie d'émission de prêts en monnaie locale complémentaires, et la convertibilité partielle de ces certificats en monnaie de réserve peuvent donc contribuer à **aligner la création et la circulation monétaire avec les impératifs de l'Agenda 2030.**

80. Contribution de Thomas Lagoarde-Segot, professeur d'économie et finance internationale à KEDGE Business School.

Conclusion

Le poids des indicateurs dans la fabrique des politiques publiques s'est considérablement renforcé depuis plusieurs décennies, illustrant ce qu'Alain Supiot qualifie de « gouvernance par les nombres ». Les attentes et les effets de ces indicateurs sont très hétérogènes mais il semble qu'une évolution de ce type d'outils soit nécessaire pour que se transforme la fabrique de la décision. L'adoption de métriques partagées entre les différents pays, mais également utilisables par les collectivités et les acteurs privés, semble de ce point de vue de nature à faciliter la contribution de chacun à des objectifs communs.

Pour autant, de tels outils ne peuvent entraîner de transformations que s'ils correspondent à une volonté forte, et si les acteurs sont directement incités à y recourir au moment de prendre leur décision. Les enjeux essentiels portent donc aujourd'hui sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et sur les manières dont ces indicateurs obligent à intégrer dans toute décision les différentes dimensions. À l'heure où les risques et les défis apparaissent d'emblée comme systémiques, l'approche « un outil/un objectif » semble radicalement insuffisante. Et l'approche complémentaire ou facultative également. C'est au cœur des décisions que ces indicateurs doivent être intégrés si on veut qu'ils jouent pleinement leur rôle de boussole pour des politiques publiques soutenables.

La suite des travaux du séminaire « soutenabilités » se donne précisément pour mission d'explorer, dans une série de champs de politiques publiques, des dispositifs opérationnels susceptibles de faciliter la prise en charge simultanée de plusieurs impératifs de long terme, seule manière de s'approcher des cibles définies notamment par les Objectifs de développement durable.

Annexe

Nous remercions celles et ceux qui ont accepté de partager leurs analyses et leurs expériences dans le cadre de ce livret. Ce livret apporte un regard croisé sur les enjeux clés liés au choix et à l'usage des indicateurs de soutenabilités et sera appelé à être enrichi par d'autres contributions.

Sylvie ALEXANDRE, Dorian ROUCHER et Florence TORDJMAN, mission IGF CGEDD

Damien BARCHICHE et Laura BRIMONT, IDDRI

Institut MICHEL SERRES

Valérie CHAROLLES, Institut Mines – Télécom Business School

Noémie FOMPEYRINE et Jacques BOUFFIER, Ville de Paris

Fella IMALHAYENE, Global Compact France

Thomas LAGOARDE-SÉGOT, Kedge Business School

Nathalie LHAYANI, Groupe Caisse des Dépôts

Bruno PAULMIER et Sophie BROCC, Ville de Niort

Nils PEDERSEN, La Fonda

Michel PRIEUR, Centre international de droit comparé de l'environnement et Christophe BASTIN, SIC Nouvelle-Aquitaine

Jennifer DE TEMMERMAN, députée de la XV^e circonscription du Nord

Jean-Louis WEBER, Agence européenne pour l'environnement

Yves ZIMMERMANN, Ville de Strasbourg

CONTACT

soutenabilites.francestrategie@gmail.com

POUR PLUS D'INFORMATIONS

<https://www.strategie.gouv.fr/projets/seminaire-soutenabilites>

